

Helder als glas
Een pleidooi voor een
burgergericht kwaliteitsconcept

juni 2000



Inhoud

Voorwoord	5
1. Inleiding	7
1.1 Het huidige kwaliteitsdenken	7
1.2 Ontwikkelingen in de samenleving	9
1.3 De drie kernfuncties van de overheid	11
2. De overheid als verzorgingssysteem	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Afwegingsfunctie onder druk	13
2.3 Onduidelijke uitoefening van de afwegingsfunctie	17
2.4 Tot slot	19
3. De overheid als democratisch systeem	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Participatie	23
3.3 Communicatie	26
3.4 Representatie	27
3.5 Tot slot	28
4. De overheid als rechtsstaat	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Politiek en bestuur	32
4.3 Ministeriële verantwoordelijkheid	33
4.4 Politiek en ambtelijk apparaat	34
4.5 Politiek en recht	36
4.6 Tot slot	37
5. Kwaliteit door duidelijkheid	39
5.1 Samenvatting	39
5.2 Conclusie en handreiking	41
Geraadpleegde literatuur	44
Bijlage I	46
Adviesaanvraag	
Bijlage II	51
‘De kwaliteitsband’ door prof. H.G. van Gunsteren	
Bijlage III	59
‘Tobberigheid in de politieke polder’ door dr. P. Depla	

/4/

Bijlage IV 'Vervagend constitutioneel besef' door W. Breedveld	86
Bijlage V Overzicht van uitgebrachte adviezen	94
Bijlage VI Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	96
Bijlage VII Samenstelling Raad van openbaar bestuur	97

Voorwoord

Met het voorliggende advies beoogt de Raad voor het openbaar bestuur antwoord te geven op de adviesaanvraag van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 november 1999 over de kwaliteit van de overheid. Naar aanleiding van de Parlementaire enquêtecommissie Vliegcramp Bijlmermeer is een debat tussen Kamer en regering op gang gekomen over het overheidsoptreden in het algemeen. De regering heeft naar aanleiding daarvan de nota 'Vertrouwen in Verantwoordelijkheid' aan de Kamer aangeboden. De minister betreft met deze adviesaanvraag ook de Raad voor het openbaar bestuur bij het maatschappelijk debat over de kwaliteit van de overheid. In de adviesaanvraag wordt de Raad gevraagd antwoord te geven op de vraag wat burgers onder kwaliteit verstaan en hoe zij de kwaliteit van het overheidsoptreden ervaren en beoordelen. De minister stelt voor het advies over de kwaliteit van de overheid onder te verdelen aan de hand van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan ons staatsbestel: de overheid als verzorgingssysteem, de overheid als democratisch systeem en de overheid als rechtsstaat.

De Raad heeft een drietal deskundigen gevraagd een essay te schrijven over de kwaliteit van de overheid. Deze essays betreffen de kwaliteit van de overheid als verzorgingssysteem, als democratie en als rechtsstaat. De kwaliteit wordt beoordeeld aan de hand van de taakvervulling en discrepantie tussen verwachtingen van burgers en de realiteit op deze drie deelreinen. Deze essays hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de gedachtevorming over de kwaliteit van de overheid en worden in de bijlagen (II, III, IV) van dit advies opgenomen.

De kern van het probleem vormt de samenleving die alsmaar complexer wordt, waar ICT een steeds grotere rol speelt, waar informatie steeds breder beschikbaar is en waar gesproken wordt van individuele - en niet langer algemene - belangen. De steeds kleinere groepen burgers met deelbelangen of individuele belangen vormen het politieke spectrum. Het op grond hiervan regeren en controleren is niet eenvoudig. Een discrepantie tussen wensen, verlangens en realiteit lijkt hierdoor onontkoombaar. Er blijkt dan ook op alle fronten onduidelijkheid en ontevredenheid te zijn ontstaan.

De handreiking van de Raad is een pleidooi voor een 'burgergericht kwaliteitsconcept'. Dit concept betreft geen visie over de gewenste inhoud van het overheidsbeleid, maar betreft een aantal vereisten die voor een goede vervulling van de verschillende functies van de overheid noodzakelijk zijn. Voor burgergerichte kwaliteit is een overheid nodig die duidelijk, verantwoordelijk en aanspreekbaar handelt.

De Raad erkent dat een pleidooi voor burgergerichte kwaliteit, waarbij duidelijkheid het kernbegrip is, geen concreet hanteerbare aanbeveling is.

Het onderwerp 'kwaliteit van de overheid' is een dermate breed thema dat in dit advies geen concrete aanbevelingen zijn gedaan. Met dit advies heeft de Raad een bijdrage willen leveren aan het maatschappelijk debat over de kwaliteit van de overheid. Met het beschrijven van het burgergerichte kwaliteitsconcept hoopt de Raad een kader te bieden voor het verbeteren van deze kwaliteit. In toekomstige advisering zal de Raad zelf deze kernbegrippen - duidelijk, aanspreekbaar en verantwoordelijk - als leidraad hanteren voor het denken over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur.

Ter voorbereiding van dit advies heeft de Raad in december 1999 een discussiebijeenkomst over politiek-ambtelijke betrekkingen georganiseerd. De Raad dankt de heren mr. H.C.J.L. Borghouts, W. Breedveld, prof.mr. A.H.M. Dölle, S. Kolthek, en prof.dr. W.J. Witteveen voor hun waardevolle bijdragen. Ook de informatie die op deze bijeenkomst is verkregen, is in het advies verwerkt.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep uit de Raad voor het openbaar bestuur. De werkgroep bestond uit de volgende personen:

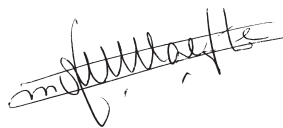
- dhr. prof.mr. P.F. van der Heijden (voorzitter);
- dhr. drs. P.J. Langenberg;
- mw. G.W. van Montfrans-Hartman;
- dhr. prof.dr. H.G. Sol;
- dhr. prof.dr. C.D. van der Vijver;
- mw. A.G.M. van de Vondervoort;
- mw. dr. M.W.M. de Vries (projectsecretaris).

De voorzitter,



Dhr. mr. H.J.E. Bruins Slot

De secretaris,



Dhr. drs. M.P.H. van Haften

Den Haag, juni 2000

1. Inleiding

1.1

Het huidige kwaliteitsdenken

Het begrip kwaliteit heeft de magie van een toverformule: niemand spreekt zich tegen verbetering van kwaliteit uit. Hiermee is echter kwaliteit in het algemeen of kwaliteit van de overheid in het bijzonder nog niet gedefinieerd. De Raad meent het begrip kwaliteit breder te moeten opvatten dan hetgeen wordt aangeduid als operationele kwaliteit.¹ Bij deze marktgeënte invulling van kwaliteit gaat het om de gespecificeerde kenmerken van dienstverlening door de overheid in relatie tot de burger als klant. Kwaliteit van de dienstverlening kan worden omschreven als de mate waarin de dienst voldoet aan de eisen van de gebruiker. Het wordt in verband gebracht met termen als maatwerk, individualisering, differentiatie naar behoefte e.d.

Het kwaliteitsdenken vanuit dit perspectief heeft de aanzet gegeven tot vele veranderingen in het openbaar bestuur en het functioneren van overheidsorganisaties. Allerlei modellen worden gehanteerd om de kwaliteit van de overheid te onderzoeken en te verbeteren. Denk hierbij aan het INK-model voor zelfevaluatie (Instituut Nederlandse Kwaliteit), aan kwaliteitszorgsystemen, kwaliteitshandvesten, *benchmarking* en ISO-certificering.

Tegelijkertijd zijn overheidsorganisaties steeds meer als particuliere organisaties gaan functioneren. De strategie van het *New Public Management*, met de gemeente Tilburg als schoolvoorbeeld, is gericht op bedrijfsmatig werken in de publieke sector. Met bedrijfsmatig werken wordt beoogd de kwaliteit van de bedrijfsvoering te vergroten. Management in overheidsorganisaties wordt hierbij gezien als publiek ondernemerschap. Volgens deze modellen verschillen politici en burgers niet veel van producenten en consumenten. Deze ontwikkeling naar bedrijfsmatig werken, gestart na het verschijnen van *'reinventing government'* met president Clinton als fervent aanhanger, heeft in de negentiger jaren ook in Nederland aan populariteit gewonnen.² Bij het bedrijfsmatig werken wordt gerefereerd aan tendensen als contract-management, uitbesteding, klantenonderzoek, *output*meting en in het algemeen verbeterde bedrijfsvoering in ambtelijke diensten.³

Veel aandacht in discussies over de kwaliteit van de overheid is gericht op het *proces* en op de *output*. Hierbij kan het *proces* worden gezien als de dienstverlening en *output* als de dienst. Kwaliteit van de overheid vanuit deze

¹ Toonen, 1998.

² Osborne en Gaebler, 1992.

³ Zie ook ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bewegend bestuur*, 1999.

invalshoek benaderen is volgens de Raad weliswaar zinvol, maar te weinig vernieuwend en te beperkt om de kwaliteit van de hele overheid te beschrijven.

De Raad acht het dan ook interessanter aan te sluiten bij het in de praktijk gegroeide inzicht dat de kwaliteit van het openbaar bestuur meer is dan alleen efficiency en gebruiks- en klantvriendelijkheid bij de levering van diensten en producten. Noemenswaardig is in dit verband dat minister-president Kok bij de regeringsverklaring een trend heeft willen zetten door betrouwbaarheid en prudentie van de overheid tot inzet te maken voor het bestuurlijk kwaliteitsstreven van Paars II. Niet de beperkte financieel-economische oriëntatie op kwaliteit staat centraal, maar de meer fundamentele waarden van goed bestuur in onze democratische rechtsstaat.⁴

Dit advies richt zich vanuit een breed perspectief op kwaliteit van de overheid, op de vraag of de overheid het goede doet, of zij de belangen van burgers goed afweegt, of de politieke besluitvorming naar tevredenheid verloopt en of de verdeling van taken en verantwoordelijkheden zorgvuldig geschiedt, en dus in mindere mate op de vraag of de uitvoering van dienstverlening goed verloopt. Het tekortschieten van kwaliteit in het algemeen wordt beschouwd als een discrepantie tussen de wenselijke en de werkelijke situatie. Echter, voor de overheid is het beschrijven van de 'wenselijke' situatie op grond van een beeld over het algemeen belang niet eenvoudig. Dit wordt veroorzaakt door de veelheid aan individuele belangen, door kleine deelbelangen (van bijvoorbeeld pressiegroepen) en tegelijkertijd door een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen taken van overheid en burgers. Ook de verschuivende perceptie van de werkelijkheid door de veranderende samenleving draagt hiertoe bij. Het stellen van normen en waarden en op grond daarvan het scheppen van een beoordelingskader voor de kwaliteit van de overheid is in onze versplinterde netwerksamenleving ingewikkeld.⁵ De discrepantie tussen (on)realistische (en vaak individuele) wensen en verlangens en het daarop gebaseerde oordeel over kwaliteit staat centraal bij het bestuderen van het gebrek aan duidelijkheid over de publieke taak.

1.2

Ontwikkelingen in de samenleving

Breedveld verwoordt de verwarring over de taak van de overheid krachtig: "Wat te denken van een staat die moet terugtreden, maar ook moet aantreden omdat die verantwoordelijk wordt gehouden voor de (onvoorziene) risico's die burgers of bedrijven lopen. Eén die ook bedrijfsmatig moet werken, maar toch geen fouten mag maken en alle regels stipt moet toepassen. Die alle publieke diensten dient te privatiseren, maar ondertussen wel garant moet blijven voor

⁴ Overigens zijn ook in het bedrijfsleven ontwikkelingen waar te nemen die duiden op een steeds grotere nadruk op bedrijfs- en marktethiek en andere morele notities. Zie Balkenende, 1999.

⁵ Zie hiervoor het essay *De kwaliteitsband* van Van Gunsteren in de bijlage.

kwaliteit, toegankelijkheid, samenhang en controleerbaarheid van die diensten en hun producten. Zo'n staat kan toch niet bestaan".⁶

Verschillende processen veroorzaken onduidelijkheid en ondoorzichtigheid bij de gezaghebbende toedeling van waarden door de overheid. De publieke taak is door de netwerksamenleving met horizontale gezags- en met name informatiestructuren, steeds moeilijker te onderscheiden. De overheid heeft niet langer een kennisvoorsprong; zij dient zich midden in het complexe kennisnetwerk te positioneren en is niet langer in staat van 'bovenaf' besluiten te nemen. In de netwerksamenleving wordt de overheid geconfronteerd met steeds meer gesprekspartners, die een steeds kleiner deel van het volk representeren. Toch dient de overheid voor 'de burger' te zorgen en namens de burger keuzes te maken.

Ook de toenemende verscheidenheid van etnische groepen in de samenleving leidt tot een vergroting van de verscheidenheid van eisen en verlangens van burgers. Verschillen in culturele achtergronden zorgen ook voor verschillende perspectieven bij het beoordelen van de kwaliteit van de overheid.

Het typische Westerse gedachtegoed waarbij individualisering en individuele verantwoordelijkheid centraal staat, geeft een ander beoordelingskader voor de kwaliteit van de overheid dan het gedachtegoed van een aantal etnische culturen in onze samenleving, die van oorsprong meer collectivistisch denken.⁷

De afnemende binding van burgers met politieke partijen en het toenemende onderscheid tussen ICT-gebruikers en 'digibeten' zijn ook tendensen die het bepalen van wat tot de publieke taak behoort, bemoeilijken. Privatisering van, van oudsher, typische overheidsbedrijven en privatisering van uitvoeringsinstanties van publieke taken en de hierdoor vervagende verantwoordelijkheden hebben ook bijgedragen aan onduidelijkheid.

De nationale overheid is bovendien steeds afhankelijker geworden van andere overheden, inclusief Europa, en weet niet meer hoe zij in het publieke debat een stevige rol kan spelen.

De diversiteit van rollen van zowel burger als overheid leiden dus tot een veelheid aan processen waarvan burger en overheid deel uitmaken. Burgers voelen zich minder verbonden met een groep of politieke partij en beoordelen de kwaliteit van de overheid vanuit hun eigen belang. De discrepantie tussen individuele wensen van de burger bij specifieke issues, kortom het eigen belang, en de aggregatie hiervan, het algemeen belang, leidt tot problemen. Het algemeen belang is immers meer dan een optelsom van individuele belangen en het algemeen belang is niet altijd in 'ieders' belang. Individuen achten zich steeds minder gebonden aan het algemeen belang en lijken steeds veeleisender te worden.

De van oudsher redelijk heldere taakverdeling en taakomschrijving van de overheid en de heldere belangenverdeling tussen (groepen) burgers ten tijde

⁶ Breedveld, 2000.

⁷ Hofstede, 1991.

van de verzuilde samenleving, is verdwenen. In de verzuilde samenleving werd immers meer dan nu het geval is het gezag van de elite, die namens het volk van de betreffende zuil regeerde, aanvaard. De gevolgen van individualisering en ontideologisering en daarmee de afname van gemeenschappelijk gedragen opvattingen en houdingen van burgers maakten al eerder deel uit van advisering van de Raad. In 'Besturen op de tast' zijn verschillende aanbevelingen gedaan met het oog op herkenbaarheid van de politiek en voor 'vernieuwd burgerschap'.⁸

Samengevat, lijkt het overkoepelend algemeen belang steeds vaker te worden vervangen door een grote verscheidenheid aan deelbelangen. Dit maakt de uitoefening van de afwegingsfunctie van de overheid moeilijk omdat het definiëren van het algemeen belang lastig is geworden.

De volgende vragen rijzen: 'hoe kunnen we refereren aan het algemeen belang wanneer de calculerende burger de kwaliteit van de overheid vanuit zijn eigen individuele belang beoordeelt?' en tegelijkertijd 'heeft de overheid zelf nog een duidelijk beeld van haar verantwoordelijkheden?', en 'is de overheid nog in staat het publiek belang te definiëren?'. Het aggregeren van de individuele belangen en sterker nog het op grond van deze individuele en soms tegenstrijdige belangen selecteren van het algemeen belang is een fors probleem. Een gezaghebbende rol wordt echter wel van de overheid verwacht; zij heeft immers andere taken en bevoegdheden dan andere actoren in de samenleving. Zij dient namens de burgers afwegingen te maken. Bovendien heeft de overheid een bijzondere positie door haar monopolie op geweld en vormt zij een vangnet voor allerlei soorten calamiteiten.

Onduidelijkheid over 'wat de overheid behoort te doen' en over 'wat de burger van de overheid verwacht' heeft geleid tot gevoelens van ontevredenheid bij politici en ambtenaren over hun taakvervulling, evenals tot ontevredenheid en daarmee afstand van de burger tot de politiek. Dalende opkomsten bij verkiezingen en afnemend lidmaatschap van en afnemende binding met politieke partijen illustreren de afstand tot de politiek en vormen een legitimatieprobleem voor deze partijen. De ontevredenheid bij overheid en burger wordt - zo zal blijken uit dit advies - voornamelijk veroorzaakt door onduidelijkheid. In dit advies over de kwaliteit van de overheid wordt deze onduidelijkheid per kernfunctie van de overheid bestudeerd.

Dit advies is door de nadruk op de discrepantie tussen, en onduidelijkheid over, wensen en realiteit in de veranderende samenleving analyserend van aard. In advisering van de Raad wordt normaal gesproken na een analyse van het betreffende probleem een vertaalslag gemaakt naar beleid en worden concrete aanbevelingen geformuleerd. Dit advies echter, beoogt een grondige analyse te geven van de tekortschietende kwaliteit van de overheid. Met het uiteenrafelen van de problemen van de overheid hoopt de Raad handvatten te bieden voor

⁸ Raad voor het binnenlands bestuur, 1996.

verbetering en een bijdrage te leveren aan het maatschappelijk debat over de kwaliteit van de overheid. De Raad is voornemens de geschetste problematiek en de kernbegrippen die als oplossingsrichting worden geformuleerd - zoals duidelijkheid - als leidraad te hanteren in zijn verdere advisering.

1.3

De drie kernfuncties van de overheid

Het gebrek aan duidelijkheid over de publieke taak betreft niet alleen de afwegingsfunctie, maar bijvoorbeeld ook de kwaliteit van de besluitvorming. Het begrip kwaliteit wordt in dit advies immers breed opgevat. Aan de hand van de drie staatkundige uitgangspunten die ten grondslag liggen aan ons staatsbestel wordt kwaliteit van de overheid beoordeeld.

- *De overheid beschouwd als verzorgingssysteem: afwegingsfunctie.*
De afwegingsfunctie van de overheid heeft betrekking op het door de overheid aggregeren en selecteren van wensen van burgers en het - op basis daarvan - leveren van diensten. Een negatief oordeel over de kwaliteit van de overheid bij deze functie kan worden veroorzaakt door een gebrekkige afweging van belangen, door een discrepantie tussen verwachtingen en realiteit en of door een gebrek aan duidelijkheid (communicatie) over deze afweging.
- *De overheid beschouwd als democratisch systeem: communicatie en representatie.* Hierbij gaat het vooral om de wijze waarop de afweging wordt gemaakt. In de politieke besluitvorming zijn communicatie en representatie van belang. Er is sprake van tekortschietende kwaliteit wanneer burgers niet voldoende worden betrokken of geïnformeerd bij politieke besluitvorming, wanneer burgers niet voldoende worden geïnformeerd over de resultaten van de besluitvorming en wanneer groepen burgers het idee hebben dat de overheid hen onvoldoende representeert.
- *De overheid beschouwd als rechtsstaat: checks and balances.* Hierbij gaat het vooral om de machtscheiding, de politiek-ambtelijke betrekkingen en het waarborgen van de individuele vrijheid van burgers. Het vertrouwen van burgers in de politiek wordt geschonden en leidt dus tot een negatief oordeel over de kwaliteit door tal van affaires waarbij de verhouding tussen politiek en bestuur onder druk lijkt te staan, door een parlement dat zich verbonden lijkt te hebben met een regeerakkoord en door onduidelijkheid over wat tot het domein van de politiek behoort en wat tot dat van de rechterlijke macht.

2. De overheid als verzorgingssysteem

2.1

Inleiding

Vanuit het denken over de verzorgingsstaat wordt het openbaar bestuur beschouwd als verzorgingssysteem. De kwaliteit van het bestuur wordt vanuit dit perspectief ondermeer beoordeeld aan de hand van de vraag of en hoe de overheid erin slaagt haar uit de verzorgende functie voortvloeiende taken op een adequate wijze te vervullen. Hierbij is overheidszorg voor een minimumniveau aan basisvoorzieningen karakteristiek. Die overheidszorg is constitutioneel verankerd en richt zich op tal van terreinen: arbeid, bestaanszekerheid, volksgezondheid, onderwijs, recreatie, woongelegenheden, milieuhygiëne en maatschappelijke en culturele ontplooiing. Niet alleen het naar tevredenheid vervullen van deze taken, maar ook de communicatie over de afwegingen die ten grondslag liggen aan de dienstverlening en de verhouding tussen verwachtingen en realiteit wordt bestudeerd.

Het tegemoetkomen aan deze kwaliteitsvereisten vergt een adequate uitoefening van één der meest fundamentele functies van de overheid: de afwegingsfunctie. Hierbij dient de overheid de verschillende en soms tegenstrijdige belangen van burgers te onderkennen en namens de burgers keuzes te maken. De vraag die daarbij kan worden gesteld is hoe de overheid deze afwegingsfunctie in de huidige samenleving uitoefent. Dat de afwegingsfunctie ter discussie mag worden gesteld, blijkt ondermeer uit een toenemende vervreemding en verzakelijking in het verkeer tussen burger en bestuur. De verzakelijking kan men aflezen aan de hoeveelheid juridische procedures die burgers tegen de overheid starten, als bepaalde beslissingen hen onaangenaam treffen. Met vervreemding wordt niet zozeer bedoeld de ontevredenheid over concrete diensten, maar op het heersende gevoel dat de overheid weinig oog heeft voor wat er leeft in de samenleving. Een verbeterde kwaliteit van ambtelijke dienstverlening (operationele kwaliteit) leidt met andere woorden niet vanzelfsprekend tot een groter vertrouwen in de overheid. Kortom: er bestaat een kloof tussen de uitoefening van de afwegingsfunctie door de overheid en de waarneming daarvan door burgers in hun dagelijks leven. De vraag is wat daarvan de oorzaken zijn. De Raad ziet diverse verklaringen.

2.2

Afwegingsfunctie onder druk

Een eerste verklaring voor de ontevredenheid over de kwaliteit van de afwegingsfunctie is dat de overheid niet zozeer het oog voor het algemeen belang heeft verloren, maar dat *de afwegingsfunctie zelf onder druk is komen te staan* door een verminderde consensus over dat algemeen belang, door het niet langer bestaan van één publieke moraal, door een steeds diverser wordende vraag, en door steeds hogere eisen vanuit de samenleving. De samenleving

kenmerkt zich door ontwikkelingen die gevat kunnen worden in termen als ontideologisering, individualisering van sociale relaties, pluralisering van normen, waarden en culturen, differentiatie en flexibilisering van economische relaties. Versplintering van de publieke moraal kan worden geïnterpreteerd als het wegvallen van gemeenschappelijk gedragen normen en waarden. De samenleving is in zijn samenstelling steeds diverser geworden, burgers zijn meer op zichzelf gericht en op hun eigen belang in plaats van op 'de groep, het gezin, of de zuil'. Als gevolg daarvan is er geen gemeenschappelijk gevoel of idee meer over 'hoe de samenleving eruit dient te zien'. De burger laat zich ook steeds minder representeren door politieke partijen. Het aantal burgers dat lid is van een politieke partij is in de afgelopen decennia flink afgenomen. Deze tendens, beschreven in *The Economist*, is geen typisch Nederlandse ontwikkeling, maar een ontwikkeling die alle Westerse democratieën treft.⁹ In dit artikel wordt hiervoor onder andere individualisering als oorzaak genoemd. Tegelijkertijd blijken groeperingen die specifieke deelbelangen vertegenwoordigen - zoals in Nederland de ANWB of het Wereld Natuur Fonds - aan kracht te winnen. Individuen nemen door hun deelbelangen variabele posities in verschillende netwerken in. Ook oud-minister Peper beschrijft de bovenstaande ontwikkeling in het essay 'Op zoek naar samenhang en richting'.¹⁰ Hij betoogt dat de sociale democratie er goed voor staat, maar dat de politieke democratie aan revisie toe is. Als oplossing hiervoor houdt Peper een pleidooi voor visie en politiek leiderschap. Hij sluit zijn essay af met de volgende opdracht voor de overheid: zij dient gezaghebbend richting te geven.

Van Gunsteren beschrijft bovengenoemde versplintering van de publieke moraal of het publiek belang en de daaruit voortvloeiende ontevredenheid. Hij beweert dat deze ontevredenheid kan leiden tot een roep om de oude toestand en herstel van normen en waarden.¹¹ Hij betoogt vervolgens dat een zodanige strategie - terug naar hoe het vroeger ging - geen soelaas biedt en tot mislukken gedoemd is. De normen en waarden hoorden immers bij gemeenschappelijk gedragen ideeën en deze beelden passen niet meer in de complexe samenleving van vandaag.

Een alternatief voor een roep om de oude toestand, betoogt Van Gunsteren, is te accepteren dat kwaliteitsgebrek of de perceptie hiervan zich voordoet. Vervolgens dient de overheid bij waarneming van dit kwaliteitsgebrek hier krachtig mee om te gaan. In plaats van verantwoordelijkheden af te schuiven, zal een veerkrachtige overheid accepteren dat ze fouten maakt en hiervoor verantwoording dragen. Het nemen van verantwoordelijkheid, door middel van het ondergaan van pijnlijke verantwoordingsprocessen, leert de overheid wat niet (langer) wordt geaccepteerd. De overheid verschuift hierbij van plannen

⁹ De vertaling van dit artikel uit *The Economist* is gepubliceerd in: *Intermediair*, 1999.

¹⁰ Peper, 1999.

¹¹ Zie hiervoor het essay *De kwaliteitsband* van Van Gunsteren in de bijlage en Van Gunsteren, 2000.

naar leren en van het voorkomen van fouten naar het herstellen ervan. Een verantwoordingsproces wordt gewoonlijk geïnitieerd als zich een onacceptabele situatie voordoet, zoals de afwikkeling van de Bijlmeraffaire. Wat niet langer wordt geaccepteerd schept in feite het kader om uit te vinden wat dan wel in deze tijd past. “We leren daar, in het helle licht van de onacceptabele toestanden die de wereld heeft aangenomen, waar we voor staan”.¹² De omdraaiing - door de verantwoordingsprocessen - leert de overheid dan wat de criteria voor kwaliteit en dus de ‘normen en waarden’ zijn. Van Gunsteren staat niet alleen in zijn betoog voor ‘verantwoording’. In Openbaar Bestuur van april 2000 pleit Coomans ook voor verantwoordingprocessen.¹³ Hij richt zich hierbij echter voornamelijk op de volksvertegenwoordiging en betoogt dat het afleggen van verantwoording niet alleen naar aanleiding van incidenten dient te gebeuren, maar dat de verantwoording in te politieke proces moet worden opgewaardeerd tot de normale gang van zaken.

De Raad is van mening dat het leren van fouten en het ondergaan van verantwoordingsprocessen een positieve bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de overheid. Het ondergaan van verantwoordingsprocessen zoals aanbevolen door Van Gunsteren leidt tot een lerende overheid. Een lerende en dus zich steeds aanpassende overheid kan onduidelijkheid over haar taken laten afnemen en steeds zoeken naar het algemeen belang. Tevens kan een lerende overheid zich aanpassen aan verschuivende percepties over de werkelijkheid. Opnieuw invulling geven aan de afwegingsfunctie hoeft echter niet alleen door de zogenaamde omdraaiing - nemen van verantwoordelijkheid en daarmee het leren van fouten - te geschieden. Voor de verantwoordingsprocessen, maar ook voor het zoeken naar het algemeen belang op andere wijzen dan de verantwoordingsprocessen, pleit de Raad voor het versterken van de rol van de volksvertegenwoordigers. Door de volksvertegenwoordigers meer ondersteuning te bieden kunnen zij hun controlefunctie verbeteren. Een andere aanbeveling voor het versterken van de functie van de volksvertegenwoordiging is het versterken van dualisme op nationaal niveau.¹⁴ Ook door meer interactie van de overheid met burgers kan beter invulling gegeven worden aan de afwegingsfunctie. Hierop wordt nader ingegaan bij de beschouwing over kwaliteit van de overheid als democratisch systeem.

De Raad constateert naast individualisering ook ontideologisering van de politiek in het algemeen en van politieke partijen in het bijzonder. Partijen in de coalitie zijn soms moeilijk van elkaar te onderscheiden, en in de politiek lijkt het zoeken naar consensus hoger te worden geacht dan het presenteren van meeslepende plannen. Ook hierdoor staat de afwegingsfunctie onder druk.

¹² Zie hiervoor het essay *De kwaliteitsband* van Van Gunsteren in de bijlage.

¹³ Coomans, 2000.

¹⁴ De Raad heeft eerder geadviseerd het dualisme op nationaal niveau te versterken. Raad voor het openbaar bestuur, 1997.

Doordat de ideologie van de afzonderlijke partijen die samen regeren steeds meer op de achtergrond lijkt te raken, is het voor de burger moeilijk onderscheid te zien tussen de verschillende politieke partijen en dus moeilijk te bepalen hoe de afweging van belangen verloopt. Dit 'slechte zicht' op de afwegingsfunctie komt in de volgende paragraaf nader aan de orde.

Ook met betrekking tot de ontideologisering kan versterkt dualisme tussen regering en Kamer behulpzaam zijn, als de Kamerleden zich minder gebonden gaan voelen aan het Regeerakkoord. Tegelijkertijd kan worden opgemerkt dat consensus in de politiek in Nederland van alle tijden is. Echter het streven naar consensus tezamen met het geconstateerde tekort aan visie en politiek leiderschap zijn zichzelf versterkende processen die de afwegingsfunctie en de perceptie van de kwaliteit van de overheid negatief beïnvloeden.

De druk op de afwegingsfunctie is niet alleen ontstaan door het gebrek aan ideologie en een versplintering van de publieke moraal, maar wordt tevens gevoed door culturele trends als risicomijdend gedrag, claimcultuur en beheersingsdenken. Als bij een heldere uitoefening van de afwegingsfunctie de burger weet waar de overheid voor staat, weet zij ook waar zij zelf voor moet 'zorgen'. Recente voorbeelden uit dagbladen waarbij de burger de overheid voor zijn problemen verantwoordelijk houdt, zijn "Consumentenbond wil geld voor slachtoffers Legionella" en "Tuinders in het Westland na hevige regenval recht op schadevergoeding". Het individualistisch denken, de individuele belangen, de diversiteit en de claimcultuur leiden tot het idee dat de overheid op individueel niveau alle risico's uit het leven dient weg te nemen. Mensen zijn door de toegenomen welvaart en het gebrek aan daadwerkelijke bedreigingen steeds gevoeliger geworden voor verstoringen van het geluk. Door het claimen en risicomijdend gedrag lijkt het publieke steeds verder het private leven in te dringen, en lijken burgers zich te beroepen op 'het recht op geluk'. Dit beeld wordt nog eens versterkt door berichtgeving in de media en door de politiek zelf. In NRC betoogt Eerste Kamerlid Rosenthal dat vanuit de waarborgfunctie van de rechtsstaat de burger recht heeft op veiligheid. Hij betoogt zelfs dat het grondrecht op veiligheid in de Grondwet thuishoort.¹⁵ Natuurlijk dient de overheid zorg te dragen voor de veiligheid van haar burgers. De Raad wil hieraan geen afbreuk doen. Maar door het betogen dat de burger *recht* heeft op veiligheid wordt de indruk gewekt dat de overheid dit kan waarborgen. Geen enkele overheid, en zeker geen democratische overheid, zal te allen tijde de veiligheid van alle burgers kunnen garanderen.

Kortom, geen van de partijen, noch overheid noch burger, kent het antwoord op de vraag 'tot waar reikt de verzorgingsstaat'. De publieke taak staat immers niet vast en de definitie ervan verandert afhankelijk van tijdsgeest en politieke kleur van een kabinet.

In dit advies wil en kan de Raad niet afbakenen wat nu wel of niet tot het publiek domein behoort. Wel wordt de ondoorzichtige uitoefening van de

¹⁵ Rosenthal, 2000.

afwegingsfunctie door de overheid onder de aandacht gebracht. Het gebrek aan een heldere uitoefening van de afwegingsfunctie leidt ook tot de perceptie dat de kwaliteit te wensen over laat. Als de overheid zelf niet weet waarvoor zij wel of niet verantwoordelijk is, waarop kan de burger haar dan aanspreken?

2.3

Onduidelijke uitoefening van de afwegingsfunctie

Een tweede oorzaak van het problematisch functioneren van de overheid waar het de afwegingsfunctie betreft, heeft te maken met een *onduidelijke uitoefening van de afwegingsfunctie* door de overheid. Er is een bestuurlijke verankering van maatschappelijke individualisering ontstaan.

Overheidsorganisaties of onderdelen daarvan zijn gefragmenteerd geraakt en worden niet zelden gezien als vertegenwoordigers van bepaalde publieke of private deelbelangen. Hierbij dient de inter- en intra-ministeriële verkokering als voorbeeld. Daarnaast heeft de overheid nogal eens de neiging zich van het ene probleem naar het andere probleem te spoeden waarmee zij het zicht dreigt te verliezen op taken die meer op het niveau van de samenleving als geheel liggen. De politiek is reactief geworden: minder normerend en meer reagerend op wat anderen aandragen, ondermeer op het wereldbeeld van de ambtelijke bureaucratie of op succesvolle lobby-activiteiten. De eerder geschetste verantwoordingsprocessen lijken een logisch gevolg te zijn van reactief beleid, maar deze processen dienen verder te gaan dan reactief beleid te evalueren. Door te leren wordt vooruit gekeken en verantwoording dient ook bij normerend beleid te worden toegepast. Voorbeelden van reactief beleid zijn de aanpassing van de exameneisen door staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen naar aanleiding van de scholierendemonstratie eind 1999, en het door de minister van Volksgezondheid verstrekken van extra gelden voor de demonstrerende vroedvrouwen in april 2000.

Eenzijds lijkt de overheid steeds meer regelgeving en op 'maat gesneden' dienstverlening te ontwikkelen, anderzijds zijn er vanaf de tachtiger jaren tendensen ontstaan naar marktwerking en privatisering van overheidstaken. De marktwerking komt voorop te staan bij het verzelfstandigen of privatiseren van publieke taken (zoals in de nutssector of bij het openbaar vervoer) of van het uitvoeringsdeel van publieke taken (zoals op het terrein van de sociale zekerheid). Vaak is na de privatisering of verzelfstandiging de verdeling van bevoegdheden tussen overheid en particuliere sector niet helder. Zo worden het kabinet en de 'verantwoordelijke' minister nog altijd - zelfs door Kamerleden - aangesproken op de hoogte van de prijs van de treinkaartjes of veranderingen in de dienstregeling van de NS.

Onduidelijke uitoefening van de afwegingsfunctie wordt met name veroorzaakt doordat er onduidelijkheid bestaat over wie waarvoor verantwoordelijk is. Het onderscheid tussen publiek en privaat en daarmee het onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de overheid versus die van de burger wordt steeds vager. Een ander voorbeeld hiervan is de inrichting van het onderwijs. Als

reactie op de procesgang bij de regelgeving over het studiehuis schrijft een aantal Amsterdamse scholen het volgende: “Velen van ons spreken uit dat het tijd wordt om eindelijk eens hartgrondig nee te zeggen tegen de directe politieke bemoeienis met de inhoud van het onderwijs.(...)Wat nu gebeurt is in strijd met, ..., de door u (lees ministerie/overheid) beleden autonomie van scholen. Onze autonomie is dat we door u gecreëerde problemen mogen oplossen” (de Volkskrant, 28-1-2000).

Over de verantwoordelijkheid van de overheid bij marktwerking en over criteria voor de beoordeling van de wenselijkheid van marktwerking heeft de Raad eerder geadviseerd. De Raad heeft daarbij betoogd dat de overheid bij de taken waarvoor zij een verantwoordelijkheid heeft op zijn minst de aanwezigheid van voorzieningen moet waarborgen en de toegang daartoe moet garanderen. Dit geldt bijvoorbeeld voor voorzieningen in het kader van onderwijs en gezondheidszorg. Het niveau van de voorzieningen - lees het uitoefenen van de afwegingsfunctie - staat ter beoordeling van de politiek. Deze verantwoordelijkheid begrenst de mogelijkheden voor marktwerking en privatisering.¹⁶ Tegelijkertijd geldt dat als maatschappelijke organisaties of commerciële bedrijven taken overnemen die van oudsher taken van de overheid waren, dat ook de verantwoordelijkheid niet langer bij de overheid dient te worden ondergebracht.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid onderschrijft de visie dat de overheid de eindverantwoordelijkheid heeft voor het publiek belang. In het in mei 2000 uitgebrachte WRR-advies staat dat de beslissing of een overheidstaak moet worden geprivatiseerd of niet, moet worden bepaald door de vraag op welke wijze, in de publieke of private sector, het publiek belang het beste kan worden veiliggesteld. De overheid dient de regie strakker in handen te houden en blijkt in het verleden vaak ondoordacht en onvoorbereid te hebben gekozen voor privatisering. In plaats van alleen de vraag ‘of de burgers er (economisch gezien) beter van worden’ te beantwoorden, dient de overheid een breder perspectief te hanteren en in de eerste plaats het publiek belang te borgen.¹⁷

Het onderscheiden van taken en verantwoordelijkheden van de overheid, en wellicht juist ook het onderscheiden van taken waarvoor de overheid niet of niet langer verantwoordelijk is, zal - door toenemende transparantie - het beeld van de overheid ten goede komen. Het gebrek aan duidelijkheid bij het uitvoeren van de afwegingsfunctie door de overheid komt namelijk ook doordat de overheid - zelfs na privatisering - niet geneigd is *nee* te verkopen. Het al eerder genoemde fenomeen van de terugtrekkende en aantredende overheid. De gezaghebbende verdeling van schaarse middelen wordt blijkbaar niet langer met gezag uitgevoerd. In theorie staat het de overheid vrij om bij bepaalde zaken te wijzen op het eigen risico, op de eigen verantwoordelijkheid

¹⁶ Raad voor het openbaar bestuur, 1998a.

¹⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000.

van de burger of op de werking van markt, zij is alleen niet genegen dit te doen. Om partijpolitieke redenen zeggen politici geen nee. Vanuit de burger gezien is dit problematisch en leidt dit tot onduidelijkheid en verwarring over wat nu wel en wat niet tot de publieke taak behoort. De problematiek ligt hierbij wellicht niet in de angst voor de eigen verantwoordelijkheid, maar meer in de onduidelijkheid over wat daartoe behoort. De Raad refereert nogmaals aan de conclusie van het essay van de oud-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: 'de overheid dient gezaghebbend richting te geven'.

Tevens wordt de onduidelijkheid gevoed doordat het voor de burger, ondanks vereenvoudiging van regelgeving en het ontwikkelen van éénloketsystemen, nog altijd ingewikkeld is uit te vinden waar hij of zij moet zijn bij de overheid, wanneer hij of zij iets te klagen of te vragen heeft. Bij sommige problemen of beleidsissues zijn verschillende instanties met verschillende bevoegdheden betrokken, bijvoorbeeld in het kader van voorzieningen die zowel wonen als zorg betreffen (bij de wozoco's).¹⁸ Een burger kan - indien hij of zij zowel een aangepaste woning als maaltijdvoorziening of thuiszorg nodig heeft - met verschillende instanties te maken hebben en op verschillende wachtlijsten tegelijk staan. Tegelijkertijd zorgt de onderlinge samenhang tussen vaak complexe politieke strijdpunten ervoor dat besluitvorming voor het oog van de burger niet duidelijk verloopt.

2.4

Tot slot

Eén van de kernfuncties van de overheid is het waarborgen van voorzieningen die voortvloeien uit de sociale grondrechten. Uit dien hoofde dient zij periodiek stil te staan bij de vraag of ze erin slaagt uit de ontwikkeling van het verzorgingssysteem voortvloeiende taken op een adequate wijze te vervullen. Het blijkt dat zowel het maken van de afweging in de huidige netwerksamenleving als wel het communiceren over de afweging niet goed verloopt. Het zoeken naar consensus over de publieke taak is moeilijk geworden. *Nee* zeggen gebeurt nog zelden. De onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden is groot. De oplossing voor gebrek aan kwaliteit in het verzorgingssysteem lijkt gelegen in toenemende duidelijkheid, doorzichtigheid en consistentie van beleid. Toename van duidelijkheid betreft zowel het proces of de wijze waarop de verschillende belangen worden afgewogen als duidelijkheid over de uiteindelijke keuze die is gemaakt. Een lerende overheid die verantwoording neemt en zijn taken en verantwoordelijkheden duidelijk kenbaar maakt, zal de afwegingsfunctie versterken. In de praktijk kan ook het versterken van de controlefunctie van de volksvertegenwoordigers door toenemende onafhankelijkheid van de Kamerleden (commissies) ten opzichte van de minister(s), het vergroten van de personele ondersteuning van Kamerleden en gezaghebbend politiek leiderschap met visie hiertoe bijdragen.

¹⁸ Deze WoZoCo's (woonzorgcomplexen) maken ook deel uit van de nota 'Wonen' (VROM) waarover de Raad voor het openbaar bestuur binnenkort zal adviseren.

3. De overheid als democratisch systeem

3.1

Inleiding

Van de overheid wordt zowel een duidelijke visie verwacht op maatschappelijke problemen als ook een open en interactieve bestuursstijl. Een passage uit het regeerakkoord geeft de essentie aan van de overheid als democratisch systeem: “Men mag van de overheid namelijk verwachten dat zij in staat is goede en juiste beslissingen te nemen en in een democratisch politiek systeem bepaalt *de wijze waarop* de beslissingen worden genomen, de kwaliteit van de besluitvorming en daarmee de kwaliteit van de overheid”.¹⁹ Waar in het vorige hoofdstuk werd gesproken over de afwegende overheid, betreft het hier dus de vraag naar de totstandkoming van afwegingen, de vraag naar de kwaliteit van processen van beleids- en besluitvorming. Als het in dergelijke processen aan kwaliteit ontbreekt, is de legitimiteit van de overheid onherroepelijk in het geding. Niet alleen het resultaat voor burgers telt, maar klaarblijkelijk ook het proces waarlangs de resultaten worden geboekt. In het democratisch systeem staat de kwaliteit van de overheid in het teken van waarden die betrekking hebben op de bijzondere eigenschappen van de *res publica*: legitimatie, rekenschap en verantwoording van de bestuurders ten opzichte van de burgers en de participatiestructuren ten behoeve van burgers in de beleids- en besluitvormingsprocessen. Ook dit tweede kwaliteitscriterium verdient een nadere uitwerking.

De traditionele legitimatie van het beleid verliep in het verleden vooral op indirecte wijze: kiezers stemden op een politieke partij die stond voor een bepaalde ideologie. De loyaliteit van kiezers aan hun partij en de gemeenschappelijk gedragen maatschappijvisie bood een afdoende indirecte basis voor de legitimering van het overheidsbeleid. De in de vorige paragraaf beschreven ontwikkelingen als individualisering en pluralisering van normen en waarden zijn deze vanzelfsprekende legitimatie echter gaan ondermijnen. Legitimiteit is steeds minder afhankelijk van vaste institutiepatronen zoals verkiezingen. Overigens is - zo blijkt uit de opkomstcijfers - deelname aan verkiezingen allang geen vanzelfsprekendheid meer.

Over de prestaties van het politiek proces en de (afnemende) kwaliteit van politieke partijen zijn de meningen van deskundigen verdeeld. Zo betoogt Depla - in zijn essay opgenomen in de bijlage van dit advies - dat het ‘allemaal wel meevalt’; de lage opkomst en de dalende lidmaatschappen van politieke partijen worden door hem weliswaar onderkend, maar afgezet tegen andere maatschappelijke organisaties scoren de politieke partijen zo slecht nog niet.

¹⁹ Zie ook: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Om de kwaliteit van het bestuur*, Den Haag 1999.

Voerman, hoofd van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, daarentegen spreekt meer bezorgdheid uit. Hij noemt met name de rekruteringsfunctie van politieke partijen. Tegenwoordig is slechts 2,5% van het electoraat lid van een politieke partij. Dat komt neer op zo'n 290.000 leden. Voor het vervullen van alle politieke functies in Nederland zijn 26.500 mensen nodig. Gemiddeld is een kleine 10% van de partijleden actief lid. Dit betekent dat bijna ieder actief lid van een partij ook een functie voor de partij dient te gaan vervullen, omdat anders niet alle politieke functies kunnen worden bezet. Dit is voor de rekruteringsfunctie van politieke partijen ongunstig omdat er niet langer een keuze kan worden gemaakt voor de meest geschikte kandidaat. Ook wordt, in dit kader, bezorgdheid geuit over de representatiefunctie.

Politicooloog Koole beweert echter dat de legitimiteit van de politiek niet wordt bepaald door het aantal leden van de partijen, maar door het aantal kiezers dat de partijen weten over te halen om op hun lijst te gaan stemmen. Bovendien is volgens Koole de vaak genoemde representatiefunctie geen functie van een afzonderlijke politieke partij. Een politieke partij dient een programmatische- of aggregatiefunctie te vervullen, dient voor de rekrutering te zorgen en indien de partij er prijs op stelt ook intern democratisch te functioneren. Voor een enkele afzonderlijke partij is representatie van het gehele volk door de politiek niet van belang. Een Moslim hoeft zich niet gerepresenteerd te zien door bijvoorbeeld het GPV(gereformeerd politiek verbond).²⁰

Het rekruteringsprobleem wordt ook door politici onderschreven. Er wordt gesproken over "het krimpende ledenbestand... als enige vijver waaruit kan worden gevist". Dit proces wordt versterkt doordat een functie in de politiek niet langer als voorrecht wordt beschouwd. Van Gennip (senator) over de aanwas van politiek talent: "Een publiek ambt als springplank? Allang niet meer. Zelfs in het bedrijfsleven heerst totale minachting voor Den Haag. De verschuiving van het politieke debat van visie naar uitvoering heeft fatale gevolgen".²¹

Kortom de uitoefening van de kerntaken van politieke partijen - aggregatie en rekrutering - vormt een probleem. Dat de programmatische ofwel de aggregatiefunctie problemen oplevert, was te zien bij het bespreken van de afwegingsfunctie van de overheid. Niet alleen is het moeilijk het algemeen belang te definiëren, ook de ideologische convergentie van partijen draagt hiertoe bij. Over de legitimiteit van de politieke partijen zijn, op grond van verschillende definities van legitimiteit, de meningen verdeeld.

De ontwikkelingen in opkomst, partijbinding en ledenaantallen zijn echter zorgwekkend.

Een vraag die bij de democratische functie van de overheid centraal staat is die

²⁰ Koole, 1999.

²¹ Van der Horst, 2000.

naar de wijze waarop de overheid invulling geeft aan haar communicatiefunctie. Burgers dienen weer zicht te krijgen op het publiek domein en de publieke dienst en dat zicht is voor velen verloren gegaan. Een kwalitatief goede communicatie dient burgers zowel over de overheid en het overheidsoptreden te informeren als hen daarbij te betrekken. Zo beschouwd heeft communicatie twee betekenissen: als *input* ten behoeve van het overheidsbeleid (participatie) en als *output* van het overheidsoptreden (burgers in kennis stellen van afwegingen die de overheid heeft gemaakt). Beide vormen zullen de revue passeren. Als laatste zal aandacht worden geschonken aan de representatiefunctie; is de overheid nog wel in staat al haar burgers te vertegenwoordigen of zijn er door de individualiseringstendenzen geen groepen burgers en daaruit voortvloeiende deelbelangen meer te onderscheiden?

3.2

Participatie

De betrokkenheid (participatie) van burgers staat heden ten dage in het centrum van de belangstelling. Begrippen als horizontalisering van het bestuur, inspraak en samenspraak, onderhandelend besturen en de regiefunctie van de overheid zijn hiervan een uitdrukking. Toch verloopt een en ander niet zonder problemen. Er is sinds het begin van de negentiger jaren een enorme opmars te bespeuren van allerlei vormen van interactief bestuur en coproductie maar de problematische verhouding ervan met de politiek, blijft vaak onbesproken. Aan de ene kant wordt van politici verwacht de besluitvorming op interactieve wijze in te richten. Anderzijds wordt van diezelfde politiek verwacht normerend, normatief en regulerend op te treden. Bij politici ontstaat de vrees dat een interactieve bestuurlijke praktijk het politiek primaat wel eens teveel zou kunnen aantasten. Alsof ze de macht dreigen te verliezen over interactieve processen die ze zelf in werking hebben gezet. Deze vrees leidt er soms toe dat politici schitteren door afwezigheid in de door henzelf aangezwengelde interactieve processen. Burgers blijven dan teleurgesteld achter en vragen zich af wat de politiek met de uitkomsten van de interactie heeft gedaan; of de overheid wel serieus rekening houdt met hun inspanningen. Uiteindelijk brengt zo'n ontwikkeling schade toe aan de kwaliteit van de besluitvorming. De ontwikkeling waar het hier ten principale om gaat is de veranderende betekenis van het democratische besluitvormingsproces. Tal van methoden worden beproefd om burgers in de processen van beleidsvorming te betrekken. De verhouding tussen deze nieuwe methoden en de meer klassieke vertegenwoordigende democratie kan echter spanningen opleveren. De vraag is hoe daarmee moet worden omgegaan. Moeten politici zich op hun rol bezinnen? Moet het politieke primaat een andere invulling krijgen?

Depla gaat hier nader op in en zegt dat bestuurlijke vernieuwing - waaronder de interactieve beleidsvorming - ondanks kritiek op de uitwerking ervan, wel positief beoordeeld kan worden. Burgers vinden inderdaad soms hun opmerkingen niet terug in de uiteindelijke besluitvorming. De inrichting van de

lokale democratie met een beperktere rol van de gemeenteraad dan die van het hoogste orgaan, welke hij in theorie is, is hier debet aan. Het maakt uit met wie de burgers om de tafel zitten. Bij voorkeur zijn dat politici met besluitvormende bevoegdheden en derhalve niet de ambtenaren. Anderzijds, incompetent raadsleden kunnen ook het vertrouwen van de burger in de politiek ondermijnen. Deze problematiek komt ook terug in het advies van de Raad over bestuurlijke samenwerking en democratische controle.²² Het krachtige geluid van de commissie-Elzinga over dualisme in gemeenten is in deze discussie belangrijk. Unaniem meent deze commissie dat vernieuwing van het gemeentelijk bestel nodig is.²³ Ook de Raad bepleit herziening van de verhoudingen binnen gemeentebesturen.²⁴ De tanende belangstelling voor de gemeente toont aan dat deze de aansluiting bij de samenleving verliest. De commissie-Elzinga legt grote nadruk op herkenbaarheid van het lokaal bestuur, mede omdat er thans geen duidelijke scheiding tussen bestuur en controle bestaat. De belangrijkste aanbevelingen van deze commissie betreffen dan ook de rol van de gemeenteraad. Door meer controlemiddelen te geven aan de gemeenteraad, zoveel mogelijk bestuurlijke bevoegdheden over te dragen aan het college, door ontkoppeling van het lidmaatschap van bestuur (b. en w.) en volksvertegenwoordiging (raad) en door invoering van dualisme, worden taken en verantwoordelijkheden van de verschillende organen weer duidelijk.

Nog altijd is hiermee de frictie tussen het primaat van de politiek en interactieve besluitvorming niet opgelost. Hiervoor dient bij dit soort besluitvormingsprocessen van tevoren aan participanten (burgers, belanghebbenden, politici²⁵) kenbaar te worden gemaakt waar de beslisruimte en beleidsvrijheid van het interactieve beleidsvormingsproces begint en ophoudt.²⁶ Tevens - en dit geldt niet alleen voor interactieve beleidsprocessen maar voor participatie van de burger in het algemeen - moet er ruimte zijn om echt iets te besluiten. Met het aangeven van de beleidsruimte van interactieve processen en het op tafel leggen van echte vragen over de inrichting van de samenleving kan teleurstelling over de politiek worden voorkomen. Deze vereisten zijn ook terug te vinden in de zes voorwaarden voor interactief beleid die Pröpper en Steenbeek onderscheiden in de studie *'De aanpak van interactief beleid'*. De voorwaarden betreffen: openheid, duidelijkheid over de rol en de inbreng van het bestuur en van de participanten, meerwaarde van participatie, constructieve relatie tussen bestuur en participanten, geschikte problematiek en voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen.²⁷ In een verslag van een aantal casestudies in *Openbaar Bestuur* staat dat van de

²² Raad voor het openbaar bestuur, 2000.

²³ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 1999.

²⁴ Raad voor het openbaar bestuur, 1999.

²⁵ Natuurlijk zijn ook belanghebbenden en politici burgers.

²⁶ Het van tevoren afbakenen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt ook in het advies 'bestuurlijke samenwerking en democratische controle' (2000) van de Rob bepleit.

²⁷ Pröpper en Steenbeek, 1999.

bovengenoemde eisen duidelijkheid als meest genoemde voorwaarde naar voren komt. Duidelijkheid wordt hier als volgt geïnterpreteerd: “Het gemeentebestuur moet van tevoren weten wat het wel en niet wil, welke randvoorwaarden er aan het proces worden gesteld en welke rol het bestuur tijdens het proces wil spelen”.²⁸ Dit is echter niet de praktijk van de interactieve beleidsvoering. In ruim driekwart van de bestudeerde gevallen heeft het college geen duidelijke afspraken met de gemeenteraad gemaakt over hoe de leden zich in het interactieve proces moeten opstellen en zijn er van tevoren geen criteria of randvoorwaarden geformuleerd, waaraan de uitkomsten worden getoetst. Kortom herijking van de positie van de gemeenteraad zoals door de commissie-Elzinga is voorgesteld en het vooraf aangeven, door de gemeenteraad die zich daarna verder afzijdig houdt, van het kader (beleidsruimte) voor de interactieve beleidsvorming, is nodig om zowel het politiek primaat te behouden als wel te zorgen dat de participanten niet worden teruggefloten.²⁹ Voor praktische aanbevelingen over hoe interactief beleid goed kan worden georganiseerd, wordt verwezen naar het advies ‘Op het toneel en achter de coulissen’.³⁰

Een ander punt van aandacht - eveneens door Depla naar voren gebracht - is dat elke politieke of bestuurlijke vernieuwing zijn eigen tijdsspanne kent. Wanneer men met een vernieuwing van start gaat, is men doorgaans enthousiast. Echter, na verloop van jaren is deze beleidsvorm ingeburgerd, kritiek op de overheid blijft, en naar nieuwe middelen dient te worden gezocht. Dit is een natuurlijk proces. De beleidscyclus kent evaluatie en op grond daarvan, indien nodig, het ontwikkelen van nieuwe strategieën. Dit natuurlijke proces is tevens te vergelijken met elk ander modeverschijnsel. De tijdspanne waarin ‘vernieuwing werkt’ is tevens gevolg van het feit dat ook bij bestaande politieke besluitvormingsmethoden de werking steeds opnieuw aan de burgers dient te worden uitgelegd, en dat de werking van een methode zich in een veranderende samenleving steeds opnieuw moet bewijzen. Het zich steeds opnieuw bewijzen wordt als laatste veroorzaakt doordat elke generatie weer nieuwe burgers grootbrengt en doordat er door migratie steeds nieuwe burgers bijkomen.

Interactief beleid is volgens Depla niet ‘hét antwoord op ontevredenheid over de kwaliteit van politieke besluitvorming’ omdat het een aanpassing is van het bestaande systeem. Hierbij is het uitgangspunt dat de organisatie van het openbaar bestuur in principe goed is, maar dat er moet worden gesleuteld aan het bestaande systeem. “Zodat het weer als vanouds kan functioneren”.³¹ De vraag rijst of het bestaande systeem in de veranderde samenleving nog wel een goed kader biedt. Als antwoord op deze vraag is door Depla onder andere coproductie als beleidsproces opgekomen. In theorie betekent dit geen

²⁸ Pröpper en Kessens, 2000.

²⁹ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 1999.

³⁰ Raad voor het openbaar bestuur, 1999.

³¹ Zie hiervoor het essay *Tobberigheid in de politieke polder* van Depla in de bijlage.

sleutelen aan het oude systeem, maar een werkelijke verandering omdat de participanten als gelijkwaardige partners met elkaar onderhandelen. Het antwoord van Van Gunsteren betreft de reeds besproken verantwoordingsprocessen. Desalniettemin zal naar het oordeel van de Raad, omdat kritiek op de kwaliteit van de overheid van alle tijden is en responsiviteit van groot belang is voor de legitimatie van de staat, altijd naar vernieuwing (moeten) worden gestreefd. Simpelweg, omdat de samenleving en in haar voetspoor de overheid altijd aan verandering onderhevig zijn. Derhalve zullen ook coproductie en verantwoordingsprocessen, ondanks hun waarde voor de politieke besluitvorming, hun plafond kennen.

3.3

Communicatie

Zoals gezegd kan de communicatiefunctie van de overheid ook vanuit een *output*gerichte benadering worden bekeken. Het gaat dan om de vraag of de overheid voldoende en op juiste wijze communiceert met de bevolking. Het gaat om het open, helder en eerlijk aangeven van gemaakte afwegingen om tot een besluit te komen. Burgers moeten het gevoel hebben dat serieus overwogen en onderbouwd is omgesprongen met uiteenlopende belangen.

Er zal een eerlijke en heldere uitleg nodig zijn van hoe een bepaalde beleidskeuze is gemaakt opdat begrip kan worden opgebracht voor het uiteindelijke besluit. Kennelijk slaagt de overheid er echter niet altijd in haar gezaghebbende positie op dit punt waar te maken. Het is natuurlijk moeilijk gezaghebbend te communiceren als de afweging zelf niet 'gezaghebbend' heeft plaatsgevonden. Bij gebrek aan distantie tussen partijen en gebrek aan ideologische onderbouwing van een afweging - zie vorig hoofdstuk over de afwegingsfunctie - is duidelijke communicatie hierover niet mogelijk.

Dat er iets mis is met de communicatie over het democratisch proces blijkt ook uit de dit jaar van start gegane 'derde woensdag in mei', en de groeiende aandacht voor klokkenluiders, Rekenkamers en de ombudsman. Niet de controlemiddelen zelf, maar het gegeven dat ze nu zoveel aandacht krijgen, is een indicatie voor gebrekkige communicatie. In navolging van de presentatie van de begrotingen en daarmee de beleidsvoornemens op de derde dinsdag in september, is nu een meetmoment door de Kamer ingesteld om te kijken wat er van de plannen is terechtgekomen. De jaarverslagen van de ministeries werden altijd al voor 1 april ingediend, de toevoeging betreft de beleidsverantwoording. De Raad ondersteunt de invoering van deze 'dag van verantwoording', maar wijst er tegelijkertijd op dat de beleidsverantwoording en controle hierop door de Tweede Kamer natuurlijk geen nieuwe functie

³² Het refereren aan deze derde woensdag in mei als 'woensdag gehaktdag' acht de Raad zorgwekkend. Het impliceert namelijk dat het leggen van verantwoording tot doel zou hebben politici die niet voldoende hebben gepresteerd onderuit te halen, in plaats van de positieve werking van het uitoefenen van de controlefunctie van de volksvertegenwoordiging en van de 'lerende of verantwoordende overheid'.

betreft.³² De beleidsverantwoording op de derde woensdag in mei kan het vertrouwen van de burger in de politiek ten goede komen, omdat de burger kan zien of er daadwerkelijk iets van alle plannen is terechtgekomen, omdat hiervoor vereist is dat beleidsplannen worden vertaald in meetbare doelen en omdat het afleggen van verantwoording zelf leidt tot een betere kwaliteit van de overheid. Niet alleen de perceptie van de overheid wordt hierdoor versterkt, maar als gevolg van de processen van leren en verantwoorden zal de kwaliteit van de overheid verbeteren. Het nemen van verantwoordelijkheid lijkt ook in het bedrijfsleven een trend te zijn. Het vertrouwen van consumenten in bedrijven lijkt te groeien wanneer een bedrijf met veel bombarie producten waar misschien iets mis mee is, terugneemt uit de winkel. In dit kader zien we steeds vaker paginagrote advertenties met een waarschuwing voor product x of y verschijnen in landelijke dagbladen.

Een andere indicatie voor het tekortschieten van de communicatiefunctie van de overheid is dat meer dan eens de communicatie niet langer direct tussen burger en bestuur maar via de rechter verloopt. Steeds minder lijkt de overheid bij burgers geaccepteerd te krijgen dat de overheid er soms toe geroepen is eenzijdig in te grijpen in het maatschappelijk verkeer; dat de overheid soms beslissingen moet nemen die indruisen tegen een bepaald individueel belang, omdat het algemeen belang daarmee nu eenmaal is gediend. Ook hier geldt dat het gebrek aan duidelijke visie bij de afweging dit proces versterkt. Het moge duidelijk zijn dat deze tweede benadering van de communicatiefunctie nauw samenhangt met de in de vorige paragraaf besproken afwegingsfunctie van de overheid. Daar werd gesteld dat de afwegingsfunctie in het gedrang is, enerzijds als gevolg van een mogelijke verwaarlozing van deze functie door de overheid zelf en anderzijds ten gevolge van een versplintering van de publieke moraal. Hier staat niet de afwegingsfunctie zelf ter discussie maar het feit dat burgers niet meer zien hoe er wordt afgewogen.

3.4

Representatie

Als het openbaar bestuur als democratisch politiek systeem wordt beschouwd, moet naast de participatie- en de communicatiefunctie, de representatiefunctie van de overheid worden onderscheiden. In moderne representatietheorieën is het begrip responsiviteit centraal komen te staan: het stemgedrag van volksvertegenwoordigers en het beleid dient in overeenstemming te zijn met de wensen van de kiezers. De aandacht zal hier niet primair uitgaan naar het functioneren van politieke partijen of de institutionele context waarbinnen politieke ambtsdragers moeten functioneren. Daarover heeft de Raad al geadviseerd en bovendien werd al eerder in dit advies betoogd dat afzonderlijke partijen niet voor de representatie van het hele volk verantwoordelijk kunnen worden gehouden.³³ Het vraagstuk dat hier aan de orde wordt gesteld, betreft de betekenis van de schakelfunctie van de uit

³³ Raad voor het openbaar bestuur (1997) en (1998b).

politieke partijen gerekruteerde bestuurders en politieke ambtsdragers. In het bijzonder zal de aandacht uitgaan naar de eis dat politici en bestuurders zich werkelijk gecontroleerd moeten weten door het electoraat. Nu de kiezer het bij verkiezingen in steeds grotere getale laat afweten, wordt die schakelfunctie steeds kwetsbaarder. Het gaat echter niet alleen om de afnemende opkomst bij verkiezingen. Burgers die nog wel de gang naar de stembus maken laten zich nauwelijks leiden door het doen en laten van (provinciale en gemeentelijke) bestuurders en politici. Om de lokale en provinciale politiek zichtbaar te maken, kunnen de aanbevelingen van de Staatscommissie-Elzinga ter harte worden genomen. Als burgers hun betrokkenheid bij de lokale politiek verliezen, gaat er immers geen controlerende en sturende werking meer uit van de burgers naar hun volksvertegenwoordigers.

Representatie betekent behalve het kiezen van de juiste volksvertegenwoordigers ook dat deze volksvertegenwoordigers in voldoende mate tegemoet komen aan de eisen en verlangens van de kiezers. Hier liggen - zoals we al bij de afwegingsfunctie zagen - de diversiteit van de bevolking en daarmee de individuele wensen van de burgers weer op de loer. Het is voor een volksvertegenwoordiger moeilijker dan ooit uit te vinden 'wat zijn of haar kiezers nu willen'. Om responsiviteit zo goed mogelijk vorm te geven, is ook hier een goede taakvervulling van de volksvertegenwoordiging vereist. Verder zijn politieke visie en leiderschap nodig. Ook deze kant van representatie is dus problematisch.

3.5

Tot slot

Bij de participatiefunctie in de democratie zou duidelijkheid, helderheid en bestuurlijke vernieuwing voor verbetering van de kwaliteit kunnen zorgen. Bij zowel de participatie- als de communicatiefunctie is het van belang dat burgers duidelijke keuzes voorgeschoteld krijgen en dat communicatie over de afweging, indien besluiten reeds genomen zijn, plaatsvindt. Een nauwere band tussen burger en politiek kan worden bereikt door het invoeren van dualisme op lokaal niveau en het versterken van dualisme op nationaal niveau, tenminste als dit inderdaad leidt tot een volksvertegenwoordiging in de ware zin des woords. Betrokkenheid bij de politiek heeft een positieve uitwerking op de beoordeling van de kwaliteit van de politiek. Bij de politieke representatie gaat het om belangenbehartiging en om de kwaliteit die verwacht mag worden van politieke ambtsdragers in de huidige samenleving.

Is het nodig, gezien de complexiteit van de samenleving en de versplintering van de bevolking, de klassieke verantwoordingsrelatie te herzien en aan te vullen met nieuwe vormen van verantwoording? Van Gunsteren beaamt dit en stelt voor nieuwe verantwoordingsprocessen in te voeren. Depla zoekt antwoorden meer in de stijl van leidinggeven. Heldere keuzes, duidelijke communicatie en sterk, aanspreekbaar politiek leiderschap. De Raad ondersteunt beide gedachtelijnen. Verantwoording afleggen en het

leren van fouten zoals in de stijl van Van Gunsteren is interessant en kan worden bereikt door het versterken van de controlefunctie van de volksvertegenwoordiging. De Raad wil ook op positieve wijze - zonder de 'via negativa'; het leren van fouten in de verantwoordingsprocessen - bijvoorbeeld door participatie zoals bij interactief beleid, de wensen en verlangens van de burger onderscheiden. De politieke vertegenwoordigers dienen heldere keuzes aan de bevolking voor te leggen, te communiceren over de afwegingfunctie en daadkrachtige besluiten te nemen (ook wanneer iets tegen het belang van een (groep) burger(s) ingaat). Duidelijke bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen volksvertegenwoordiging en regering kan ook hiertoe bijdragen. In dit kader betekent sterk leiderschap, gezaghebbend en aanspreekbaar leiderschap.

10
R

4. De overheid als rechtsstaat

4.1 Inleiding

Typerend voor de rechtsstaat is dat de overheid gebonden is aan rechtsbeginselen die de individuele vrijheid van de burger bij overheidsingrijpen waarborgen. Met twee grondregels kan de rechtsstaat tot zijn essentie worden teruggebracht. De eerste regel is dat de bevoegdheden van de overheid berusten op een uitdrukkelijke machtiging daartoe in de wet en dat de overheid is gebonden aan het recht in al zijn voorwaardenstellende en doelgerichte activiteiten (legaliteit). De tweede regel is dat niemand een bevoegdheid kan uitoefenen zonder dat op die uitoefening controle door andere ambten bestaat (machtenscheiding). De nadruk binnen deze twee constitutionele beginselen is in de loop der tijd geleidelijk verschoven van het legaliteitsbeginsel naar het beginsel van *checks and balances*. Op deze plaats zal de aandacht dan ook vooral uitgaan naar de scheiding van machten binnen het openbaar bestuur en de relatie daarvan met de kwaliteit van het overheidsoptreden.

Het machtenscheidingsbeginsel gaat uit van de gedachte dat de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden ertoe strekt machtsmisbruik te voorkomen. Door wederzijdse controle en afhankelijkheid moet ieder ambt beslissingen kunnen onderbouwen ten behoeve van andere ambten: men zal rekening met elkaar moeten houden. Het beginsel van machtenscheiding moet heden ten dage ruimer worden getrokken dan de traditionele betekenis die Montesquieu eraan gaf. Het gaat niet zozeer meer om de scheiding van machten (rechtsprekend, wetgevend en uitvoerend) maar om *checks and balances* en wederzijdse beïnvloedingsmogelijkheden en functies binnen het openbaar bestuur. Daarom kan worden gekeken naar de verhouding tussen regering (dagelijks bestuur) en volksvertegenwoordiging, naar de verhouding tussen politiek bestuur en het aanzienlijk complexer geworden ambtelijke apparaat of naar de verhouding tussen overheid en het immense systeem van adviserende instanties en commissies dat de overheid omringt.³⁴ Tenslotte maakt ook de verhouding tussen bestuurlijke en rechterlijke ambten onderdeel uit van het machtenscheidingsbeginsel.

Recente affaires op verschillende bestuursniveaus (zoals het aftreden van Sweder van Wijnbergen, de Ceteco-affaire en de toename van aftredende gemeentesecretarissen) vestigen de aandacht op de verhouding tussen politiek bestuur en ambtelijk apparaat. De verhouding tussen politiek en ambtenaren lijkt onder druk te staan. Een hele stroom artikelen is op gang gekomen, waarin beurtelings voor de onderdanige ambtenaar en dan weer voor de eigenzinnige positie van de ambtenaar wordt gepleit. Echter, de affaires tonen ook aan dat er

³⁴ Reussing, 1996.

iets mis is in de relatie tussen bestuur en volksvertegenwoordiging. Breedveld beweert zelfs dat de problematische verhouding tussen politiek en ambtenarij juist wordt veroorzaakt door het gebrek aan scheiding van verantwoordelijkheden en daarmee afstand tussen politiek en bestuur.³⁵

Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk de relatie tussen politiek en bestuur, de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhoudingen tussen politiek en ambtelijk apparaat en politiek en recht aan de orde gesteld. De bespreking van de relatie tussen de overheid en adviserende commissies en instanties wordt achterwege gelaten. Deze relatie kan de verhouding tussen politiek en ambtelijk apparaat beïnvloeden en vertroebelen, maar wordt desondanks niet besproken omdat de Raad in de nabije toekomst advies over dit onderwerp zal uitbrengen.

4.2

Politiek en bestuur

De coalitiepartijen in het parlement voelen zich gebonden aan het regeerakkoord. Het parlement lijkt zich steeds meer in het vaarwater van de uitvoerende macht te begeven. Veelal wordt de rol van het parlement in de praktijk beperkt tot het meepraten en meedenken met het kabinet waarbij zij aandacht heeft voor details, en niet zoals het een ware volksvertegenwoordiging betaamt tot keuzes maken en het opkomen voor minderheden in de samenleving. Volksvertegenwoordigers zijn primair verantwoording verplicht aan degenen die hen hebben gekozen. Ondanks het vaak geringe contact tussen volksvertegenwoordigers en hun kiezers, dienen de volksvertegenwoordigers structureel namens hun kiezers het bestuur te controleren.³⁶ Ongelukkigerwijs vereenzelvigen de volksvertegenwoordigers van de regerende partijen zich vaak met het regeringsbeleid. Dit speelt in alle overheidslagen. Oud-minister Peper onderstreept deze mening. In een interview over lokale politiek betoogt hij: “De kwaliteit van een raadslid is geen probleem, maar de rolopvatting. Ook raadsleden moeten evolueren naar controleur, volksvertegenwoordiger, initiator van beleid. Nu willen raadsleden alles doen, meebeslissen, controleren, initiëren, en dan komt niets goed uit de verf. Men is te monistisch. Iedereen werkt verantwoord, niemand is verantwoordelijk, ... Dat is de kwaal van het monistische, zogenaamd collegiale bestuur”.³⁷ De relatie tussen vervagende verantwoordelijkheden en de ministeriële verantwoordelijkheid ligt voor de hand; als de volksvertegenwoordiging zich al te nauw verbonden voelt met het bestuur, wie legt dan nog aan wie verantwoording af?

³⁵ Zie hiervoor het essay *Vervagend constitutioneel besef* van Breedveld in de bijlage.

³⁶ Over hoe de burger bij de politiek betrokken kan worden is reeds door de Raad geadviseerd. Denk hierbij aan aanbevelingen voor digitale volksraadplegingen. Raad voor het openbaar bestuur (1998c).

³⁷ Peper, 2000 en het Ministerie BZK, 1999.

4.3

Ministeriële verantwoordelijkheid

Het kabinet wenst de inhoud en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid onverkort te handhaven. Dit betekent dat de minister aangesproken kan worden op het totale doen en laten van zijn ministerie. Kort gezegd komt dat neer op de plicht tot het geven van inlichtingen en het motiveren, rechtvaardigen en verdedigen van het gevoerde beleid. Strikt genomen dient ministeriële verantwoordelijkheid los te worden gezien van politiek vertrouwen. Bij het vertrouwensbeginsel gaat het om de vraag of de betreffende bestuurder nog voldoende steun geniet. Dit is mede afhankelijk van de inschatting van de vraag of het bestuur of de bestuurder in staat is iets te leren, in staat is verhoudingen te herstellen of te verbeteren. Het vertrouwen kan ook los van de ministeriële verantwoording in het geding zijn, bijvoorbeeld door iets dat speelt in de persoonlijke levenssfeer van de bestuurder.

Bij recente affaires was te zien dat het vertrouwen en de verantwoordelijkheid - zeker in de berichtgeving in de media - niet van elkaar werden losgekoppeld. De minister is verantwoordelijk; dat wil zeggen dat hij kan worden aangesproken en dat hij verantwoording dient af te leggen. Daarmee is hij nog niet schuldig in de zin van verwijtbaar. Bovendien kan een minister ook schuldig zijn en desondanks het politieke vertrouwen behouden omdat verwacht wordt dat hij leert van zijn fouten en zorg draagt voor verbetering. Tjeenk Willink beschrijft in het jaarverslag van de Raad van State dat de reikwijdte van ministeriële verantwoordelijkheid niet objectief is aan te geven en “het resultaat is van wisselwerking tussen regering, coalitiepartijen en oppositie. Die reikwijdte wordt mede begrensd door opvattingen over de rol van de overheid en het vermogen dat men de overheid toedicht”.³⁸ Hij ziet drie mogelijke misverstanden; de eerste is de al genoemde gelijkstelling tussen ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel; het tweede betreft die tussen ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en de verwijtbaarheid van misstanden en de daaraan te verbinden politieke gevolgen anderzijds (niet alle misstanden zijn een minister te verwijten); en de laatste betreft de gelijkstelling van het vertrouwensbeginsel in het verkeer tussen regering en Staten-Generaal met het vertrouwen van de samenleving in de overheid. Dit laatste kan ertoe leiden dat Kamerleden op basis van de publieke opinie de vertrouwensregel aan de orde stellen, terwijl hiervan ‘objectief’ gezien nog geen sprake hoeft te zijn.

De berichtgeving in de media over incidenten versterkt een slordige afbakening tussen de begrippen vertrouwen en verantwoordelijkheid. Dit kwam ook in de discussiebijeenkomst over dit onderwerp aan de orde. Als gevolg van berichtgeving in de media, waarbij de begrippen verantwoordelijkheid en vertrouwen niet helder worden afgebakend en uiteengetrokken, wordt te snel het vertrouwen in ministers aan de kaak gesteld. Als gevolg daarvan moet alle

³⁸ Raad van State, 1999.

energie vaak worden gestoken in het afwenden van de vertrouwenskwesitie, waarmee het zicht wordt ontnomen op waar het eigenlijk om gaat, de verantwoordelijkheid van de minister. Dit beeld wordt sterk gevoed door de media omdat zij al snel spreken in termen van fouten, schuld, beschadiging en vertrouwen. Dergelijke termen overheersen vaak ook het parlementaire debat.³⁹

4.4

Politiek en ambtelijk apparaat

Mede bepalend voor de kwaliteit van de overheid is een adequate verhouding en dus een duidelijke taakverdeling tussen politiek en ambtenarij. Ook hierbij rijst de vraag of de figuur van ministeriële verantwoordelijkheid aan restauratie toe is? Moeten de politiek-ambtelijke betrekkingen opnieuw worden doordacht?

Politici waaraan in ons democratisch bestel het primaat van beslissingsbevoegdheden is toegekend zijn, voor de uitvoering en voorbereiding van die beslissingen, sterk afhankelijk van een creatieve, loyale, betrokken en kwalitatief goed functionerende overheidsdienst. Zoals gezegd staat de verhouding tussen politiek en ambtenarij echter steeds vaker onder spanning en ter discussie. Menig politiek bestuurder klaagt dat hij een groot deel van de tijd moet besteden aan structureel crisismanagement binnen het eigen apparaat terwijl nauwelijks wordt toegekomen aan het initiëren van beleid, aan het ontwikkelen van visies, aan het op inspirerende, stimulerende en motiverende wijze aansturen van de ambtelijke organisatie. De vraag kan worden gesteld wat daarvan de oorzaken zijn. Moet dit worden toegeschreven aan een disfunctioneren van de ambtelijke diensten? Er worden de laatste tijd nogal wat verwijten gemaakt aan het adres van ministers, maar moeten deze verwijten niet worden teruggevoerd naar ambtelijke nalatigheid, desinteresse, slordigheden of zelfs bewuste misleidingen doordat informatie onder de pet wordt gehouden? Het vraagstuk wat hier aan de orde kan worden gesteld betreft de onduidelijkheid hoe en in welke mate een politiek bestuurder (minister, gedeputeerde, wethouder) verantwoordelijk moet worden gesteld voor het handelen of nalaten van diens ambtenaren. Is de huidige invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid nog wel houdbaar? Zijn bestuurders in de ingewikkelde hedendaagse samenleving en overheidsorganisatie nog wel daadwerkelijk geheel verantwoordelijk te houden? De keerzijde is natuurlijk de plicht van de ambtenaren tegenover 'hun minister', zij dienen hem of haar voldoende te informeren. Ambtelijke diensten komen geregeld in de vuurlinie van het politieke debat te liggen en worden niet zelden beschuldigend toegesproken door hun politieke bazen. Het politiek debat vindt daarmee plaats door politici ten overstaan van de ambtelijke organisatie in plaats van tussen politici onderling.

Er is veel geschreven over de relatie tussen politiek en ambtenarij; met de

³⁹ Discussiebijeenkomst georganiseerd door de Rob over politiek-ambtelijke betrekkingen. Gehouden op 6 december 1999, te Den Haag.

‘Weberianen’ die beweren dat de ambtenaar trouw, loyaal en volgzzaam dient te zijn, aan de ene kant en de meer bedrijfsmatig georiënteerden die beweren dat ambtenaren in de huidige complexe en meer horizontale samenleving, professionals (moeten) zijn die hun eigen mening mogen verkondigen aan de andere kant. In zijn oratie gaat ‘t Hart in op de relatie tussen politieke en ambtelijke leiders. Hij signaleert de discrepantie tussen de professionalisering en horizontalisering van de samenleving enerzijds, en als gevolg van pijnlijke affaires de roep om ‘het primaat van de politiek’ anderzijds. De spagaat waarin ambtenaren en politici verzeild zijn geraakt, heeft tot de recente discussies en affaires over de rol van beiden geleid. ‘t Hart wijst echter op het gegeven dat een te sterk vasthouden aan het primaat ertoe kan leiden dat zwaargewichten in het ambtelijk apparaat zullen wegblijven.⁴⁰

Bovendien blijkt uit onderzoek dat de stelling dat een zwakke bewindspersoon invloedrijke ambtenaren krijgt en andersom dat een krachtige minister weinig ruimte laat voor invloed van ambtenaren, niet wordt bevestigd. Integendeel, hoe krachtiger de minister, hoe invloedrijker de ambtenaren.⁴¹

Een keuze tussen de twee ‘typen’ ambtenaren - in extremis de zelfdenkende versus de volgzame - is geen oplossing voor de ontstane problemen. ‘t Hart beschrijft een drietal uitgangspunten voor productieve politiek-ambtelijke betrekkingen: zij dienen respectvol met elkaar om te gaan, met respect voor elkaars bekwaamheid, loyaliteit en integriteit; zij dienen beide ruimte te krijgen voor een zelfstandige vervulling van hun functie en als laatste reciprociteit; zij dienen zich te realiseren dat zij elkaar nodig hebben om effectief te besturen. Hiermee zijn goede omgangsvormen tussen politici en ambtenaren beschreven, het betreft echter geen kant en klare oplossing voor gebleken problemen. Maar een duidelijke taakomschrijving met eigen verantwoordelijkheden voor politici en ambtenaren, gecombineerd met goed leiderschap zal de onderlinge verhoudingen en daarmee duidelijkheid over de reikwijdte en invulling van de begrippen ministeriële verantwoordelijkheid en politiek vertrouwen aanzienlijk vergroten.

Zonder inhoudelijk taken af te bakenen, of te kiezen voor het ene of het andere archetype van de ambtenaar, werd in de discussiebijeenkomst over politiek ambtelijke betrekkingen een soortgelijke conclusie als hierboven getrokken. ‘Een zekere vrijheid van ambtenaren richting de samenleving wordt wenselijk geacht, maar tegelijkertijd dient politieke en bestuurlijke regie plaats te vinden.’

Over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid is het laatste woord nog niet gesproken. De Raad acht de ministeriële verantwoordelijkheid van groot belang voor ons politiek bestel. Hij wijst echter nogmaals op de in de vorige paragraaf beschreven misverstanden over verantwoordelijkheid en

⁴⁰ ‘t Hart, 1999.

⁴¹ Peters, 1999.

vertrouwen. Wederom constateert de Raad dat een gebrek aan transparantie en duidelijke bevoegdheidsverdeling tot onduidelijkheid heeft geleid.

Een politiek bestuurder is natuurlijk, gezien onze Grondwet, verantwoordelijk voor wat er op zijn of haar ministerie gaande is. Ook in de relatie tussen bestuur en ambtenarij gaat het niet zozeer om werkelijke problemen met verantwoordelijkheid of politiek vertrouwen, maar om het gebrek aan heldere omgang met deze begrippen en dus een duidelijk onderscheid. Hier ligt volgens de Raad dus ook de oplossing. Kernbegrippen bij de invulling van de taken tussen politiek en ambtenarij zijn autonomie en interdependentie; beide hebben beleidsruimte nodig en beide dienen zich bewust te zijn van de wederkerigheid van hun taken.

Kortom, noch het loslaten van volledige ministeriële verantwoordelijkheid, noch de keerzijde daarvan, het sterk benadrukken van de verantwoordelijkheid van de ambtenaar ten opzichte van het bestuur, wordt door de Raad bepleit. In een duidelijke en inzichtelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling ligt de oplossing. Bovendien zal een lerende overheid zich steeds aan de huidige complexe samenleving moeten aanpassen en steeds zoeken naar een evenwicht tussen autonomie en interdependentie.

4.5

Politiek en recht

Ook de relatie tussen politiek en recht is problematisch geworden. Dit hangt nauw samen met de in de eerste kwaliteitsdimensie beschreven onduidelijke uitoefening van de afwegingsfunctie en met de paradox van de aantredende en terugtrekkende overheid.

Als gevolg van te hoge verwachtingen van de burgers aan de overheid én anderzijds zoals Tjeenk Willink constateert als gevolg van onduidelijke regels, moet de rechter steeds vaker plaatsnemen op de stoel van de politiek.⁴² Burgers stappen steeds vaker naar de rechter wanneer zij menen dat de overheid een probleem niet of niet voldoende voor hen heeft opgelost. Hierbij roept een individuele burger of een groep burgers, via de rechter, de overheid ter verantwoording als zij zich benadeeld voelt. Hierbij gaat het om concrete beslissingen van openbaar bestuurders.

Politici klagen dat de benoemde rechters niet het werk van een democratisch gekozen bestuur mogen overdoen. "Rechters klagen op hun beurt dat de politici zulke slechte wetten maken dat zij wel moeten corrigeren."⁴³

Een aantal voorbeelden; aansprekend is de onduidelijke wetgeving of in ieder geval een discrepantie tussen wetgeving en de praktijk bij het gedoogbeleid voor softdrugs, anderzijds kan ook een gebrekkig instrumentarium voor het uitvoeren van wetgeving tot onduidelijkheid leiden. Een voorbeeld hiervan, dat recentelijk besproken is in de Staatscourant, is het handhaven van het verbod op permanente bewoning van zomerhuisjes. "Ook hier wordt gedoogd en door

⁴² Bloemendaal, 2000.

⁴³ Bloemendaal, 2000, p 53.

de vingers gezien.”⁴⁴

Een ander minder in het oog springend voorbeeld waarbij politiek en recht elkaar voor de voeten lopen, is verwarring bij de uitvoering van taken van de overheid op het terrein van de gezondheidszorg. Recentelijk zijn in het kader van de Awbz twee keer burgers naar de rechter gestapt om hun beklag te doen over het disfunctioneren van deze wet. In het ene geval betrof het een zaak over het uitblijven van thuiszorg en in de andere zaak over het uitblijven van plaatsing in een gezinsvervangend tehuis. In het eerste geval werd de burger in zijn gelijk gesteld, in het laatste geval werd de bal teruggespeeld naar de politiek. Het onderscheid is weliswaar te verklaren - gezien verschillende wijzen van budgettoekenning - maar het voorbeeld maakt duidelijk dat verwarring over de verantwoordelijkheid van de overheid heerst en dat de burger de weg naar de rechter heeft gevonden. Het voorbeeld toont tegelijkertijd aan dat de wetgeving dermate ingewikkeld is dat ook niet van de burger kan worden verwacht dat hij alles begrijpt.

Ook de politiek blijkt soms op de stoel van de rechter te gaan zitten. In de Staatscourant van 3 april jongstleden is hierover het volgende te lezen: “hoewel de politierechter in Zutphen het rijbewijs van een dronken bestuurder uit Eerbeek vanwege bijzondere omstandigheden niet introk, besloot de minister van Verkeer en Waterstaat het rijvaardigheidsdocument alsnog een jaar onvoorwaardelijk te schorsen”.

In een verhandeling over de relatie tussen openbaar bestuur en de rechterlijke macht betoogt Van der Heijden dat de scheiding der machten niet goed verloopt en dat burgers zich daarom tot de derde macht - de rechter - wenden. Aan het eind van zijn betoog stelt hij: “indien we erin slagen het parlement, en zijn lokale pendanten, werkelijk een controlerende functie terug te geven, waarin burgers vertrouwen kunnen hebben, is het denkbaar dat er minder beroep op de controlerende functie van de rechter zal worden gedaan.”⁴⁵ Wel dient natuurlijk de waarborgfunctie van het recht te worden erkend.

4.6

Tot slot

Er is blijkbaar sprake van vervlechting van de verschillende politieke instituties. De machtscheiding is niet zo'n heldere scheiding van machten en verantwoordelijkheden als wellicht wordt verondersteld. De affaires, de ontevredenheid van de burger over de kwaliteit van de overheid, de ontevredenheid van de politici zelf; het wordt grotendeels veroorzaakt door onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden. De oplossing dient dus wederom te worden gezocht in heldere verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook voor de kwaliteit van de rechtsstaat zijn het versterken van het parlement en het versterken van dualisme op rijksniveau -

⁴⁴ Staatscourant, 2000.

⁴⁵ Van der Heijden, 1999.

/38/

een uitwerking van de aanbevelingen van de commissie-Elzinga op nationaal niveau - methoden die daartoe kunnen leiden.

5 Kwaliteit door duidelijkheid

5.1

Samenvatting

De Raad is gevraagd antwoord te geven op de vraag wat burgers onder kwaliteit verstaan en hoe zij de kwaliteit van het overheidsoptreden ervaren en beoordelen. Kwaliteit kan worden gezien als de mate van overeenstemming tussen wensen en werkelijkheid. In onze complexe samenleving waarin individualisering, eigen belang, diversiteit en ontideologisering kernbegrippen zijn, is het moeilijker dan ooit het algemeen belang te definiëren en daarmee dus moeilijker dan ooit uit te vinden wat de wensen van de burgers zijn. Ook de werkelijkheid is steeds aan verandering onderhevig. Het op grond hiervan maken van afwegingen en gezaghebbend leiding geven door de politiek is problematisch.

Onduidelijkheid over ‘wat de overheid behoort te doen’ en over ‘wat de burger van de overheid verwacht’ heeft geleid tot gevoelens van ontevredenheid bij politici en ambtenaren over hun taakvervulling, evenals tot ontevredenheid en daarmee tot afstand van de burger tot de politiek. De ontevredenheid bij overheid en burger wordt voornamelijk veroorzaakt door onduidelijkheid. In dit advies over de kwaliteit van de overheid is deze onduidelijkheid per kernfunctie - de afwegingsfunctie, de democratische functie en de waarborgfunctie - besproken.

Eén van de kernfuncties van de overheid is het waarborgen van voorzieningen die voortvloeien uit de sociale grondrechten, ofwel de afwegingsfunctie. Hierbij dient de overheid namens haar burgers keuzes te maken. Zowel het maken van de afweging (het zoeken naar het algemeen belang), als de uitoefening van de afweging (met vragen als wie is waarvoor verantwoordelijk) blijkt problematisch te zijn. Versplintering van de publieke moraal of anders gezegd het uiteenvallen van het algemeen belang wordt veroorzaakt doordat individuele of kleine deelbelangen, die tegelijkertijd veeleisend zijn, de boventoon voeren. De binding van de burger met de politiek neemt af, de overheid regeert soms reactief en blijkt niet meer in staat te zijn gezaghebbend haar afwegingsfunctie uit te voeren. De problematische uitoefening van de afwegingsfunctie uit zich in onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden van overheid en burgers en daarmee in een gebrekkig onderscheid tussen de publieke en private sfeer. De oplossing is gelegen in toename van duidelijkheid: over de wijze waarop de verschillende belangen worden afgewogen en bij communicatie over de uiteindelijke keuze die is gemaakt. Verantwoordingsprocessen, waarbij de overheid verneemt wat ongewenst is en daarmee kan abstraheren ‘wat het volk wel wil’, kunnen de afwegingsfunctie ten goede komen, het concept van de lerende overheid. Ook het versterken van de controlefunctie van de volksvertegenwoordigers kan de afwegingsfunctie van de overheid versterken.

De kwaliteit van de overheid als democratisch systeem hangt af van de legitimiteit van besluitvorming. Tekortschietende kwaliteit ontstaat wanneer burgers niet voldoende betrokken worden bij de politieke besluitvorming, wanneer zij over de besluitvorming niet voldoende worden geïnformeerd of wanneer de politiek groepen burgers niet voldoende representeert. Participatie van burgers blijkt vaak tot ontevredenheid te leiden doordat er sprake is van weliswaar goedbedoelde, maar niet zorgvuldig genoeg geregisseerde processen. Bij interactieve besluitvorming bijvoorbeeld, dient van te voren duidelijk te zijn wie welke bevoegdheden heeft en hoeveel beleidsruimte er is. Dit is belangrijk omdat betrokkenheid bij de politiek een positieve uitwerking kan hebben op de beoordeling van de kwaliteit van de overheid. Het is bij de communicatiefunctie van belang dat communicatie over de afweging, indien besluiten reeds genomen zijn, plaatsvindt. Gezaghebbend leiding geven en hierover duidelijk communiceren, tezamen met verantwoordingsprocessen en nieuwe beleidsinstrumenten zoals de dag van de beleidsverantwoording - derde woensdag in mei -, kunnen het vertrouwen van de burger in de politiek weer in de goede richting keren. Bij de politieke representatie gaat het om belangenbehartiging, die gezien de problemen met het vinden van het algemeen belang, ook moeizaam verloopt. Het lijkt ook alsof iedere burger zijn eigen belang behartigd wil zien. De schakelfunctie van politieke partij - tussen burger en bestuur - wordt kwetsbaar. Een nauwere band tussen burger en politiek kan worden bereikt door het invoeren van dualisme op lokaal niveau en door het versterken van dualisme op nationaal niveau. De politieke vertegenwoordigers dienen heldere keuzes aan de bevolking voor te leggen. Zij dienen te communiceren over de afwegingsfunctie en daadkrachtige besluiten te nemen, ook wanneer iets tegen het belang van een (groep) burger(s) ingaat. Duidelijke bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen volksvertegenwoordiging en regering kan ook de democratische functie van de overheid ten goede komen. In dit kader betekent sterk leiderschap, gezaghebbend en aanspreekbaar leiderschap.

Vervlechting van verschillende politieke instituties leidt tot onduidelijkheid en daarmee tot ontevredenheid. De waarborgfunctie, vertaald in de machtscheiding, leidt in de praktijk niet tot een heldere scheiding van machten en verantwoordelijkheden. Talloze affaires, waarin beurtelings ambtenaren of bewindslieden onder druk staan, een vervagend onderscheid tussen politiek en bestuur en burgers die de overheid voor de rechter dagen zijn uitingen van ontevredenheid en een gebrekkige uitvoering van *checks and balances*. Bij de beschouwing over de kwaliteit van de overheid als rechtsstaat is niet zozeer de traditionele definitie van de *trias politica* aan de orde, maar veeleer de onduidelijke scheiding van taken en bevoegdheden. Politiek en bestuur zijn niet of nauwelijks van elkaar te onderscheiden, ministeriële verantwoordelijkheid en politiek vertrouwen lijken synoniem te worden, de taakverdeling tussen politiek en ambtelijk apparaat is niet helder en ook de relatie tussen politiek en recht lijkt aan erosie onderhevig. De oplossing dient dus wederom te worden gezocht in heldere verdeling van bevoegdheden en

verantwoordelijkheden. Ook voor de kwaliteit van de rechtsstaat zijn versterking van het parlement en versterking van dualisme op rijksniveau methoden die daartoe kunnen leiden.

In de conclusie houdt de Raad daarom een pleidooi voor 'burgergerichte kwaliteit'. Dit concept geeft geen inhoudelijke invulling aan het overheidsbeleid, maar vraagt om een duidelijke, verantwoordelijkheid nemende en aanspreekbare overheid.

5.2

Conclusie en handreiking

In dit advies is vanuit diverse gezichtspunten naar de kwaliteit van de overheid gekeken. Een gedachtewisseling over 'de kwaliteit van de overheid' leidt, gegeven de aard van deze vraag, al snel tot een nogal abstracte verhandeling. In dit advies zijn als gevolg daarvan meer vragen opgeroepen dan antwoorden gegeven. Voor bijna elk probleem of gezichtspunt, dat is geschetst in deze verhandeling, is het mogelijk een advies uit te brengen. Over een aantal van de deelaspecten uit dit advies - zoals over de relatie tussen externe adviseurs en de politiek, of in het kader van de democratische legitimatie of democratische controle over de kwaliteit van functionele besturen en over interactief beleid in een representatieve democratie - wordt in de toekomst nog door de Raad geadviseerd. Gezien de nogal abstracte aard van dit advies formuleert de Raad in dit laatste hoofdstuk geen praktische aanbevelingen. Met dit advies is het laatste woord over de kwaliteit van de overheid niet gesproken; niet over de afwegingsfunctie, niet over de invloed van het individualisme en de steeds veeleisendere burger, niet over politieke besluitvorming en niet over de relatie tussen politiek en bestuur.

De kern van het probleem vormt de samenleving die alsmaar complexer wordt, waar ICT een steeds grotere rol speelt, waar informatie steeds horizontaler gaat lopen en waar gesproken wordt van individuele belangen en niet langer het algemeen belang. Deze steeds kleinere groepen burgers met deelbelangen of individuele belangen vormen het politieke spectrum. Het op grond hiervan regeren en controleren is niet eenvoudig. Een discrepantie tussen wensen, verlangens en realiteit lijkt hierdoor onontkoombaar. Er blijkt dan ook op alle fronten onduidelijkheid en ontevredenheid te zijn ontstaan.

Versplintering van de publieke moraal of anders gezegd het uiteenvallen van het algemeen belang, veroorzaakt doordat individuele of kleine deelbelangen die tegelijkertijd veeleisend zijn de politiek overheersen, vormt het voornaamste probleem voor de afwegingsfunctie van de overheid. De binding van de burger met de politiek neemt af, de overheid regeert soms reactief en blijkt niet meer in staat te zijn gezaghebbend haar afwegingsfunctie uit te voeren. De problematische uitoefening van de afwegingsfunctie uit zich in onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden van overheid en burgers en daarmee in een gebrekkig onderscheid tussen de publieke en private sfeer.

Tekortschietende kwaliteit bij de overheid als democratisch systeem is ontstaan doordat burgers niet voldoende en niet op juiste wijze zijn betrokken bij de politieke besluitvorming, doordat burgers over politieke besluitvorming niet voldoende zijn geïnformeerd en doordat burgers van mening zijn dat de politiek hen niet voldoende representeert.

Vervagende verantwoordelijkheden tussen verschillende politieke instituties hebben ook tot onduidelijkheid en daarmee tot ontevredenheid geleid. De waarborgfunctie, vertaald in de machtenscheiding, heeft in de praktijk niet geleid tot een heldere scheiding van machten en verantwoordelijkheden. Recente affaires, een vervagend onderscheid tussen regering en ambtenaren en tussen regering en volksvertegenwoordiging, en burgers die de overheid voor de rechter dagen, zijn voorbeelden van een gebrekkig besef van verantwoordelijkheden.

De gesignaleerde onduidelijkheid, het gebrek aan helderheid, consistentie, verantwoordelijkheid en het niet voldoende aanspreekbaar zijn, vormen een universeel gegeven bij alle kernfuncties van de overheid. Het gebrek aan bovengenoemde vereisten leidt tot ontevredenheid over de kwaliteit van de overheid. De meeste handreikingen betreffen daarom bovenstaande vereisten. De vereisten kunnen worden samengevat onder de noemer 'duidelijkheid'.

- Allereerst duidelijkheid bij het maken van afwegingen; de burger vraagt van de overheid een gezaghebbende afweging en duidelijke communicatie hierover. Vanzelfsprekend dient de afweging niet alleen met gezag te worden gemaakt, maar dient deze ook inhoudelijk aanvaardbaar te zijn.
- Voor een gezaghebbende uitoefening van de afwegingsfunctie zijn duidelijke visies van politiek en burger over de inrichting van de samenleving én een sterkere rol van het parlement nodig. Deze duidelijke visie en sterke rol voor de volksvertegenwoordiging kan leiden tot een zich steeds aanpassende en lerende overheid die in de veranderende samenleving weer gezaghebbend kan optreden.
- Duidelijkheid, consistentie en vasthoudendheid zijn vereist bij het 'nee' zeggen, wanneer de overheid meent dat de burger zelf verantwoordelijk is of wanneer zij een dienst heeft geprivatiseerd.
- Duidelijkheid dient te worden betracht over de rol van politiek en burgers, bij politieke participatie en bij bestuurlijke vernieuwing. Het betreft hier het voorleggen van duidelijke politieke keuzes bij besluitvorming, gezaghebbend en aanspreekbaar politiek leiderschap en een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burger.
- Als laatste wordt een duidelijke verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen alle politieke instituties gevraagd.

Tot slot, kwaliteit wordt beschouwd als de mate waarin de realiteit voldoet aan de verwachtingen. De kwaliteit van de overheid betreft dan de mate waarin het functioneren van de overheid voldoet aan de verwachtingen van burgers. De verwachtingen blijken moeilijk te omschrijven te zijn, blijken steeds

moeilijker vervulbaar, en steeds minder vaak voor grote groepen burgers tegelijk vervulbaar te zijn. Individualisering en hoge verwachtingspatronen hebben hiertoe geleid. Een kwaliteitsoverheid lijkt hierdoor bijna een onvervulbaar ideaal. Om hier toch zoveel mogelijk in de buurt te komen, wordt door de Raad gepleit voor duidelijkheid.

Samenvattend betreft de handreiking van de Raad een pleidooi voor een 'burgergericht kwaliteitsconcept'. Dit concept betreft geen visie over de gewenste inhoud van het overheidsbeleid, maar betreft een aantal vereisten die voor een goede vervulling van de verschillende functies van de overheid noodzakelijk zijn. Voor burgergerichte kwaliteit is een overheid nodig die duidelijk, verantwoordelijk en aanspreekbaar handelt.

De Raad erkent dat een pleidooi voor burgergerichte kwaliteit, waarbij duidelijkheid het kernbegrip is, geen concreet hanteerbare aanbeveling is. Het onderwerp 'kwaliteit van de overheid' is een dermate breed thema dat in dit advies geen concrete aanbevelingen zijn gedaan. Met dit advies heeft de Raad een bijdrage willen leveren aan het maatschappelijk debat over de kwaliteit van de overheid. Met het beschrijven van het burgergerichte kwaliteitsconcept hoopt de Raad een kader te bieden voor het verbeteren van deze kwaliteit. In toekomstige advisering zal de Raad zelf deze kernbegrippen - duidelijk, aanspreekbaar en verantwoordelijk - als leidraad hanteren voor het denken over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur.

RO
R

Geraadpleegde literatuur

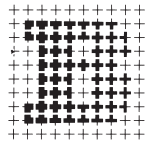
- Balkenende, J.P. (1999) 'Om de betrouwbaarheid van de overheid: morele kwaliteit van bestuur en beleid', in: *Openbaar bestuur*, jrg. 5, pp. 8 t/m 12.
- Bloemendaal, F. (2000) Interview met Tjeenk Willink 'Hoeder van de rechtsstaat', in: *HP/De Tijd*, 31 maart 2000.
- Breedveld, W. (2000) 'De onmogelijke renaissance', in: *Trouw*, 31-3-2000.
- Coomans, A.M.P. (2000) 'Verantwoordelijke volksvertegenwoordigers', in: *Openbaar Bestuur*, 2000, nr. 4, pp. 24-26.
- Gunsteren, van H.R. (2000) 'Politieke verantwoording: de waarde van incidenten', in: *Nederlands Juristen Blad*, nr. 6, pp. 307-311.
- 't Hart, P. (1999) *Hervormend leiderschap in het openbaar bestuur*. Oratie Universiteit Leiden.
- Heijden, van der P. (1999) *Het recht in de ramsj; openbaar bestuur op de stoel van de rechter*. Uitgeverij Balans.
- Hofstede, G. (1991) *Allemaal andersdenkenden; omgaan met cultuurverschillen*. Amsterdam: uitgeverij contact, (zie hoofdstuk 3).
- Horst, van der A. (2000) 'Je bent gek als je politicus wordt', in: *HP/De Tijd*, 31-3-2000.
- *Intermediair* (1999) vol. 35, nr. 33, pp. 29-33.
- Koole, R. (1999) *Interne partijdemocratie en representatie*. DNPP-congres 'Partijen en representatie', oktober 1999.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999) *Bewegend bestuur 1999*. Den Haag, p. 68.
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999) *Vertrouwen in Verantwoordelijkheid*. Den Haag.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992) *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Peper, A. (1999) *Op zoek naar samenhang en richting*. <http://www.nrc.nl/doc/peper.html>.
- Peper, A. (2000) 'Geen mens is zelf verantwoordelijk, dat is de kwaal', in: *Lokaal bestuur*, februari 2000.
- Peters, K. (1999) *Verdeelde macht; een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. Boom, Amsterdam.
- Pröpper, I. & H. Kessens (2000) 'Interactief beleid: rol gemeenteraad tot nu toe beperkt', in: *Openbaar Bestuur* (2000), nr. 4, pp. 2-5.
- Pröpper, I. & D. Steenbeek (1999) *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum, Couthino.
- Raad van State (1999) *Jaarverslag 1999*. Den Haag
- Raad voor het binnenlands bestuur (1996) *Besturen op de tast*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (1997) *Op de grens van monisme en dualisme*, Den Haag, p. 58.
- Raad voor het openbaar bestuur (1998a) *De overheid de markt in- of uitprijzen?*, Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (1998b) *Tussen staat en electoraat, politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Den Haag.

- Raad voor het openbaar bestuur (1998c) *De grenzen van de internetdemocratie*, Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (1999) *Op het toneel en achter de coulissen; de regiefunctie van de gemeenten*, Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (2000) *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, Den Haag.
- Reussing, G.H. (1996) *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtscheiding*, Enschede.
- Rosenthal, U. (2000) 'Het recht op veiligheid hoort grondwettelijk verankerd te zijn', in: *NRC*, 25 februari 2000.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999) *Dualisme en lokale democratie: de gemeente vernieuwt*. Den Haag, Samsom.
- Staatscourant (2000) *Handhaving verbod op bewonen zomerhuisjes is onbegonnen werk*, 07-03-2000, nr. 47, p. 5.
- Toonen, Th.A.J. e.a. (1998) *Gemeenten in ontwikkeling, Herindeling en kwaliteit*, Leiden.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, Sdu Uitgevers.

10
R

Bijlage I

Adviesaanvraag



Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Aan

De Raad voor het Openbaar Bestuur
T.a.v. de secretaris
drs. M.P.H. van Haften
KM 1001

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
geen		GSIB/OR99/U91764	15 november 1999
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	
mr.dr.s. F. van Kuik		0703026046	
Onderwerp		Departementsonderdeel	
adviesaanvraag kwaliteit van de overheid		DGOB/GSIB	

Geachte Raad,

1. Inleiding

In uw werkprogramma 1999 is een advies over de kwaliteit van de overheid opgenomen. In de omschrijving wordt aandacht gegeven aan de beoordeling van de kwaliteit van de overheid door burgers en bedrijven en aan de kwaliteit van het overheidspersoneel en van de politieke ambtsdragers. Uw Raad heeft daarmee een eerste omschrijving gegeven van de invulling die u voor ogen staat.

Inmiddels heeft de parlementaire behandeling van het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie Vliegcramp Bijlmermeer op 1, 2 en 3 juni 1999 geleid tot een breed debat tussen Kamer en regering, waarbij het overheidsoptreden ten tijde van de ramp in al zijn facetten aan de orde kwam. In het verlengde van de toen door Kamer en kabinet gevoerde gedachtenwisseling heeft de regering de nota 'Vertrouwen in verantwoordelijkheid' (VIV) aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze nota besteedt aandacht aan de kwaliteit van de rijksoverheid vanuit het perspectief van de inhoud en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en gaat in op een aantal veranderingen in en rondom de rijksoverheid, die mede van belang zijn voor de kwaliteit van de rijksoverheid.

De nota VIV is vervolgens bij een groot aantal organisaties en instellingen uitgezet, teneinde een breed maatschappelijk discours te organiseren. Ook uw Raad heeft deze nota ontvangen en is uitgenodigd op enigerlei wijze een bijdrage te leveren aan dit maatschappelijk debat.

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Telefoon (070) 302 63 02
Telefax (070) 363 91 53

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Verzoeken bij beantwoording
datum, kenmerk en
onderwerp te vermelden

In deze adviesaanvraag ga ik nader in op de vraag welke invalshoek mij bij uw advies over de kwaliteit van de overheid - mede in het licht van de nota VIV - voor ogen staat. Daarbij staat de burger centraal. Het is van groot belang antwoord te krijgen op de vraag wat burgers onder kwaliteit verstaan en hoe zij de kwaliteit van het overheidsoptreden ervaren en beoordelen. Daarbij is voor mij een bijzonder aandachtspunt de in onze samenleving voorkomende diversiteit, die vraagt om een afzonderlijke doordenking.

2. Overheid, samenleving en kwaliteit

Het is bij een beschouwing over de kwaliteit van de overheid van belang allereerst vast te stellen dat rol en taken van de overheid in de loop der tijd veranderd zijn en nog steeds veranderen.

De nota VIV geeft aan dat de overheid zich telkens moet bezinnen op zijn functioneren in de samenleving. De maatschappij kenmerkt zich immers door elkaar snel opvolgende veranderingen (in economisch, technologisch, maatschappelijk en internationaal opzicht).

Een van de rollen is dan het optreden als vormgever van het speelveld dat door burgers en groeperingen zelf wordt ingevuld (regiefunctie). Een andere rol is die van de leverancier van goederen of diensten. Bij de discussie over de kwaliteit van het overheidsoptreden wordt dan ook binnen de overheid vaak met het concept van de klant gewerkt. Als klant hebben de burgers bij de overheid overigens niet altijd een keuze. De overheid heeft immers op tal van terreinen een monopoliepositie. Een derde rol hangt samen met de uitoefening van gezag namens de samenleving. In elke van deze rollen speelt de omstandigheid dat de overheid is georganiseerd in vele bestuurslagen, zelfstandige bestuursorganen en gesubsidieerde en geprivatiseerde instellingen.

Waar de overheid voor staat en wat zij te bieden heeft is voor burgers door dit alles vaak weinig inzichtelijk. Deze omstandigheden maken het kwaliteitsbegrip bij de overheid van een bijzonder karakter.

3. De kwaliteit van de overheid: het huidige kwaliteitsdenken

De beoordeling van de kwaliteit van de overheid is niet mogelijk als daarvoor geen criteria worden vastgesteld. De omschrijving daarvan is per definitie een normatieve: kwaliteit is en blijft een breed en alomvattend begrip. In het kader van uw advisering zou u kunnen aansluiten bij de meer fundamentele waarden van goed bestuur in onze democratische rechtsstaat als rechtmatigheid, rechtsstatelijkheid en democratie. Kwaliteit vertaalt zich dan in zaken als (rechts)zekerheid, herkenbaarheid, betrouwbaarheid, integriteit en de politieke geloofwaardigheid van het bestuur. Het kan daarbij aanbeveling verdienen eerst enkele specifieke criteria voor de beoordeling van kwaliteit te ontwikkelen. Mogelijk kunnen deze worden ontleend aan drie uitgangspunten die ten grondslag liggen aan ons staatsbestel: de overheid als verzorgingsstaat, de overheid als democratisch systeem en de overheid als rechtsstaat.

a. De overheid als verzorgingssysteem: afweging en vertrouwen
Vanuit de conceptie van de verzorgingsstaat wordt het openbaar bestuur beschouwd als verzorgingssysteem. De kwaliteit van het bestuur wordt vanuit dit perspectief beoordeeld aan de hand van de vraag of en hoe de overheid erin slaagt de verzorgingsstaat vorm te geven en erop toe te zien dat dat in lijn met de gemaakte keuzen gebeurt. In het concept van de verzorgingsstaat is het waarborgen van een minimumniveau aan basis-voorzieningen karakteristiek. Die overheidszorg is constitutioneel verankerd en richt zich op tal van terreinen: arbeid, bestaanszekerheid, volksgezondheid, onderwijs, recreatie, woonegelegenheid, milieuhygiëne, veiligheid, maatschappelijke en culturele ontplooiing.

Het tegemoet komen aan de genoemde kwaliteitsvereisten vergt een adequate uitoefening van één van de meest fundamentele functies van de overheid: de afwegingsfunctie. De vraag die daarbij kan worden gesteld is hoe de overheid deze afwegingsfunctie in de huidige samenleving uitoefent. Hoe verhoudt deze zich met het onder een deel van de bevolking heersende gevoel dat de overheid weinig oog heeft voor wat er leeft in de samenleving? En hoe met de verzakelijking in het verkeer tussen burger en bestuur, die men kan aflezen aan de hoeveelheid juridische procedures die burgers tegen de overheid starten? Is dit een signaal dat het nog te vaak voorkomt dat burgers zich onvoldoende in (de uitvoering van) het beleid en de besluitvorming van de overheid herkennen? Ik zou het op prijs stellen indien u in uw advies op de mogelijke oorzaken daarvan zou willen ingaan en tevens aandacht zou kunnen geven aan punten van verbetering. Daarbij verzoek ik u ook het aspect van de toegenomen diversiteit van onze bevolkingssamenstelling te betrekken.

b. De overheid als democratisch systeem: communicatie en representatie

Het gaat hier om de vraag naar de kwaliteit van processen rond de politieke afweging die leiden tot beleids- en besluitvorming. Beide hangen nauw samen: doen wat je zegt, zeggen wat je doet. Voor de burgers telt niet alleen het resultaat, maar ook het proces waarlangs de resultaten worden geboekt. In het concept van het democratisch systeem staat de kwaliteit van de overheid in het teken van waarden die betrekking hebben op de bijzondere eigenschappen van de res publica: legitimatie, rekenschap en verantwoording van de bestuurders ten opzichte van de burgers en de participatiestructuren ten behoeve van burgers in besluitvormingsprocessen.

Vitaal bij de legitimatie van overheidshandelen is de wijze waarop de overheid invulling geeft aan haar communicatiefunctie. Communicatie heeft hier een tweeledige betekenis: als input ten behoeve van het overheidsbeleid (participatie) en als output van het overheidsoptreden (burgers in kennis stellen van afwegingen die de overheid maakt). Wat betreft het eerste is een opmars te bespeuren van allerlei vormen van interactief bestuur. Dat brengt vragen met zich mee over de relatie met het politieke primaat.

Zoals gezegd kan de communicatiefunctie van de overheid ook vanuit een outputgerichte benadering worden bekeken. Het gaat dan om de vraag of de overheid voldoende en op juiste wijze communiceert met de bevolking. Het gaat om het open en eerlijk aangeven van eenmaal gemaakte afwegingen om tot een besluit te komen. Burgers moeten het gevoel hebben dat serieus overwogen en onderbouwd is omgesprongen met uiteenlopende belangen. Kennelijk slaagt de overheid er echter niet altijd in haar gezaghebbende positie op dit punt waar te maken.

Beschouwen we het openbaar bestuur als democratisch politiek systeem, dan moet naast de communicatiefunctie van de overheid een tweede hoofdonderwerp worden onderscheiden: de politieke representatie en legitimatie. Nu de kiezer het bij verkiezingen in steeds grotere getale laat afweten, wordt de schakelfunctie van politieke partijen en volksvertegenwoordiging steeds kwetsbaarder. Kort samengevat gaat het bij het vraagstuk van de politieke representatie en legitimatie om de kwaliteitseisen die gesteld moeten worden aan politieke ambtsdragers in de huidige samenleving. Hoe oefenen hedendaagse politici en bestuurders de communicatiefunctie uit? Is het nodig de klassieke verantwoordingsrelatie aan te vullen met nieuwe vormen van verantwoording? Kan het begrip rekenschap hier een functie vervullen: een nieuwe verantwoordingsrelatie tussen overheid, maatschappelijke organisaties en burgers, buiten de reguliere politieke kanalen van verantwoording om? Hoe is hier de relatie met de toegenomen diversiteit in de samenleving?

c De overheid als rechtsstaat: checks and balances
 Typerend voor de rechtsstaat is het waarborgen van de individuele vrijheid van de burger bij overheidsingrijpen. Met twee grondregels kan de rechtsstaat tot zijn essentie worden teruggebracht. De eerste regel is dat de bevoegdheden van de overheid berusten op een uitdrukkelijke machtiging daartoe in de wet en dat de overheid is gebonden aan het recht. De tweede regel is dat niemand een bevoegdheid kan uitoefenen zonder dat op die uitoefening controle door andere ambten bestaat (machtenscheiding). Een verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden vindt plaats om machtsmisbruik te voorkomen. Het gaat om checks and balances en wederzijdse beïnvloedingsmogelijkheden. In deze benadering past het aandacht te geven aan de verhouding tussen regering (dagelijks bestuur) en volksvertegenwoordiging en aan de verhouding tussen het politieke bestuur en het aanzienlijk complexer geworden ambtelijk apparaat.
 Aandachtspunten vormen daarbij de mate waarin een politiek bestuurder (minister, gedeputeerde, wethouder) verantwoordelijk moet worden gesteld voor het handelen of nalaten van diens ambtenaren. Zijn bestuurders in de ingewikkelde hedendaagse samenleving en overheidsorganisatie nog wel geheel verantwoordelijk te houden? Moet niet nadrukkelijker aan de orde komen dat het vertrouwensbeginsel ook een keerzijde heeft, dat wil zeggen een omgekeerde verantwoordelijkheid van ambtenaren ten opzichte van diens politiek bestuurder? Moeten de politiek-ambtelijke betrekkingen opnieuw worden doordacht?

Hier ligt een nadrukkelijke relatie met de in de nota VIV neergelegde opvattingen over en spanningsvelden rond de ministeriële verantwoordelijkheid.

4. Samenvatting adviesaanvraag

De kwaliteit van de overheid is de laatste jaren steeds vaker onderwerp van discussie. In de inrichting en het functioneren van de overheid zijn het vertrouwen in de overheid als belichaming van onze democratische rechtsstaat, de geloofwaardigheid van bestuurders en politici, de kwaliteit van de ambtelijke professie en de verhouding tussen politici en ambtelijke diensten onderwerpen die geregeld in de aandacht staan.

In aansluiting op het in uw werkprogramma vermelde voornemen wil ik u verzoeken mij te adviseren over de mogelijkheden om te komen tot een verdere verbetering van de kwaliteit van de overheid met de positie van de burger als referentiepunt. Daarbij verzoek ik u ook in te gaan op het aspect van de toegenomen diversiteit van de samenleving.

Graag zou ik zien dat u nagaat of het mogelijk is aan te sluiten bij drie kwaliteitsdimensies.

Allereerst kan het openbaar bestuur worden beschouwd als verzorgingssysteem. Vanuit deze conceptie wordt de kwaliteit van overheid beoordeeld aan de hand van de vraag hoe de overheid haar afwegingsfunctie vandaag de dag uitoefent. Kunt u nader inzicht verschaffen in de manier waarop die afwegingen tot stand komen? Is er een spanning te constateren tussen deze afwegingen en de beleving van de burger?

Vanuit de tweede conceptie kan het openbaar bestuur worden beschouwd als democratisch systeem. In deze benadering staat de communicatiefunctie van de overheid centraal en de kwaliteit van politieke ambtsdragers die geacht worden in hun optreden responsief en communicatief te zijn. Welke kwaliteitseisen stelt dit aan politieke ambtsdragers?

Vanuit de derde onderscheiden dimensie wordt de overheid als rechtssysteem opgevat. Naast de beginselen van legaliteit en behoorlijk bestuur (rechtsgelijkheid, openbaarheid en zorgvuldigheid) is in deze benadering met name het beginsel van machtenscheiding een actueel vraagstuk.

Hoe kijkt u tegen deze ontwikkelingen aan en acht u het gewenst in dit verband ook na te gaan of de politiek-ambtelijke betrekkingen aan herijking toe zijn? Zoja, in welke richting gaan dan uw gedachten?

Ik ontvang uw advies graag in het voorjaar van 2000.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

A. Peper



Bijlage II

De kwaliteitsband

Prof. H. G. van Gunsteren, hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie aan de Rijksuniversiteit Leiden

Kwaliteit smeedt een band. Als deze band slap wordt of verdwijnt dan zullen de burgers, zo vreest men, de overheid geen steun meer geven. Besturen wordt dan een ondoenlijke opgave. Vroeger had (of zag) het merendeel van de burgers geen alternatief. Men bleef bij een aantal belangrijke zaken in het leven als vanzelfsprekend op de overheid aangewezen. Er was wel gemor en ontevredenheid, maar deze zette zich bij de meesten niet om in staatsverlating en het vinden van alternatieven voor kwalitatief als onvoldoende ervaren overheidsprestaties. Heden ten dage is dat anders. De overheid moet kwaliteit leveren wil zij haar positie behouden. Alle reden dus om kwaliteit hoog te houden in het bestuur. Maar hoe doe je dat? Eenvoudig je best doen is niet voldoende.

Exclusiviteit van politieke democratie

Kwaliteit is een hoedanigheid. Wie een perzik is beloofd neemt geen genoegen met een appel (tenzij het hem om de kwaliteit 'sappige vrucht' ging). En een melige perzik voldoet niet aan de minimaal vereiste kwaliteit. Kwaliteit staat voor een ondergrens beneden welke de hoedanigheid van de perzik problematisch wordt. Kwaliteit in deze zin voedt een band van vertrouwen. Naast deze bekende betekenis van kwaliteit in de zin van echtheid en gezondheid, wordt het woord ook gebruikt om uitnemendheid en exclusiviteit aan te geven. Kwaliteit is dan iets zeldzaams en bijzonders. Exclusiviteit stelt degene die daar toegang toe heeft (bijvoorbeeld een eigenaar van een diamantmijn of een getalenteerd modeontwerper) in staat om een prijs te dicteren en klanten te selecteren.

Kwaliteit in deze tweede betekenis voedt een band van onmisbaarheid. De overheid ontkomt er niet aan zich op beide fronten van kwaliteit te profileren. De prestaties moeten aan minimale eisen van betrouwbaarheid voldoen. Maar dit is niet genoeg om mensen te binden in een maatschappij waarin consumenten vaak alternatieven hebben die in het bovenminimale beter scoren dan de overheid. Voor binding van burgers is essentieel dat de overheid zijn exclusiviteit gestalte geeft, d.w.z. die taken vervult die anderen niet kunnen, c.q. mogen, vervullen. Wat mogen burgers van de overheid dan exclusief verwachten?

Dat ze niet eeuwig op wachtlijsten blijven staan, doordat aan invloedrijke spelers in netwerken steeds voorrang wordt gegeven. (Als mensen dit in de gaten krijgen zullen ze zich afkeren. Zonder steun van de 'brave' middenklasse kan in een politieke democratie evenwel niet worden geregeerd). Dat frauderen niet loont.

Dat de overheid geweld temt en de burgers dus niet gewapend rond hoeven te lopen.

Dat de overheid een vangnet bij calamiteiten biedt.

Dat de burger niet wordt dwarsgezeten met onnodige administratie.

De overheid mag op haar beurt in het kader van de uitoefening van deze exclusieve taken van burgers verwachten dat zij eerlijk zijn en zich houden aan democratisch genomen besluiten. Als dit alles lukt is er tussen overheid en burgers een kwaliteitsband van democratische rechtvaardigheid.

Reëel bestaande kwaliteit

Helaas wordt dit kwaliteitsniveau niet altijd gehaald. Dat is niet vreemd, het kan niet altijd goed gaan. Verontrustend in dit falen in onze tijd is evenwel dat het zo vaak voorkomt dat de mensen hun vertrouwen in de overheid verliezen (net als iemand die frequenter dan zeg 15% liegt ook als hij de waarheid spreekt niet wordt geloofd). Zowel burger als bestuurder leggen zich dan in feite neer bij de *underperformance* en hebben het geloof in de kwaliteit van de overheid verloren. Onder omstandigheden kan dan een maffia nog betere kwaliteit leveren, zoals lange tijd op Sicilië het geval was.⁴⁶

Verontrustend in onze tijd is ook de prutserige manier waarop het bestuur met falen omgaat. In veel gemeenten en departementen worden als het slecht gaat in arren moede interim-managers ingehuurd. Die moeten met managementsmagie de zaak weer op de rails krijgen. Maar zo'n interventie is onvoldoende wanneer het de rails zelf is die naar dood spoor leidt. Zolang bestuurders niet zelf leren om via het koesteren en analyseren van fouten hun koers bij te stellen en een nieuwe rails te leggen, zal het faalfestijn voortgaan. Dat is geen misse opgave voor bestuurders. De vaste grond of rails die ze onder zich meenden te hebben, blijkt vaak niet betrouwbaar.

Herstel van de oude toestand?

Waardoor dit komt is wel bekend. De samenleving is geonthiërarchiseerd, in plaats van een kennisvoorsprong heeft de overheid in de netwerkmaatschappij een achterstand, soevereiniteit is versplinterd, en programma's van de verzorgingsstaat zijn te kostbaar en worden misbruikt. Pogingen om de effecten van deze tendensen te repareren, zodanig dat de overheid zijn traditionele taken kan blijven uitoefenen, hebben weinig succes.

Effecten van onthiërarchisering, horizontalisering en individualisering probeert men in te dammen door een herstel van normen en waarden. In een plurale samenleving die de vrijheid om naar eigen inzicht te leven hoog houdt lukt dit niet. Bovendien stoelt de wens naar 'herstel van normen en waarden' op de misvatting dat de vroegere eenheid in gedrag berustte op een eenheid van

⁴⁶ Diego Gambetta (1993) *The Sicilian Maffia: The Business of Private Protection* Harvard University Press: Cambridge.

overtuiging, op gedeelde normen en waarden. Terwijl het toch plausibeler is dat veel mensen zich louter uit realisme, uit respect voor de feiten, aan cultureel vanzelfsprekende gedragslijnen hielden. Ik schrijf nu in het Nederlands, omdat dit de feitelijke taal van het land is, en niet omdat ik waarde in die taal zie, niet uit innerlijke overtuiging. Hoewel taal ontologisch subjectief⁴⁷ is, d.w.z. in voortbestaan afhankelijk is van wat mensen doen, heeft deze voor betrokkenen een feitelijk en objectief karakter. Althans zolang die taal vanzelfsprekend door velen wordt gehanteerd. Wanneer dit verandert, dan verliest wat eerst een (cultureel) feit was zijn feitelijk karakter. Wij hebben, denk ik, in onze tijd te maken met een snel verdwijnen van een aantal van zulke culturele feiten.

Pogingen om de kennisvoorsprong van de overheid te herwinnen ketsen af op DOS⁴⁸, De Ongekende Samenleving, waarin er altijd wel onder de geadresseerden van beleid iemand is die de beleidsmakers te slim af is. Die slimmerd wordt razendsnel horizontaal geïmiteerd en het overtroevende gedrag is overweldigend tegen de tijd dat de overheid het in de gaten krijgt.

Pogingen tot herstel van het primaat van de politiek ontaarden in potsierlijke ruzies over wie er de baas is over ambtenaren. Het bestrijden van uit de hand lopende kosten en van fraude, tenslotte, is moeilijk in een tijd waarin de overheid het pad van privatisering van gemengd publiek-private arrangementen is opgegaan. Wat fraude is wordt zelf dubbelzinnig. Gedrag dat in de sfeer van handel goed is, is in de sfeer van de overheid, van de wachtersfunctie, juist slecht.⁴⁹ Ik moet ondernemend zijn, maar als ik dat doe ben ik een bijklussende hoogleraar.

Deze reacties op kwaliteitsverlies door herstel van de oude positie van de overheid mogen hier en daar werken, maar ze zijn als algemene strategie inadequaet. Pogingen om de condities te scheppen waaronder een overheid plannend en voorzienend kwaliteit kan leveren waren altijd al problematisch, maar zijn zeker in onze woelige tijd tot mislukken gedoemd. Wat dan? Wat als je niet in een positie bent om kwaliteit structureel te garanderen, terwijl je voor je functioneren wel van de kwaliteitsband afhankelijk bent?

Veerkracht

Een alternatief is om te aanvaarden dat kwaliteitsgebrek zich zal blijven voordoen en daar alert op te reageren. Niet enkel de kaart spelen van het a priori uitbannen van kwaliteitsgebrek, maar ook en vooral die van het verwachten van opduiken van kwaliteitsverlies op niet voorziene plaatsen en wijzen. Een overheid die deze lijn volgt organiseert de waarneming van

⁴⁷ John Searle (1996) *The Social Construction of Reality* Harmondsworth: Penguin.

⁴⁸ Herman van Gunsteren (1994) *Culturen van Besturen* Amsterdam: Boom.

⁴⁹ Jane Jacobs (1992) *Systems of Survival: A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics* Hodder & Stoughton: London.

kwaliteitsverlies, onderwerpt zich aan externe inspecties, en verwelkomt pijnlijke verantwoordingsprocessen. Zo een overheid ‘verwacht het onverwachte’ en ontleent haar zelfvertrouwen aan de alerte voorbereiding op een onvoorziene toekomst. Dat is een veerkrachtige overheid.

Deze vindt vitaliteit niet in eenheid en consensus, maar in de manier waarop met conflicten wordt omgegaan: in de economie door competitie, in het recht door hoor en wederhoor, in de politiek door *government and opposition*. Een veerkrachtige overheid zal investeren in de instituties die conflicterende initiatieven publiek en vreedzaam kunnen verwerken. Hoewel over de details interessante verschillen van inzicht bestaan, tekent zich over de richting waarin veerkracht kan worden geschapen wel een zekere overeenstemming af.

In de theorie van *constitutional design*, die na de revoluties van 1989 een hoge vlucht heeft genomen, wordt de nadruk gelegd op verkiezingen, een behoorlijk rechtsstelsel, een vrije markt en een levendige *civil society*. Slechts als deze basisstructuren voor de bemiddeling van diversiteit op hun plaats zijn, kan uit hun werking geleidelijk aan sociaal kapitaal ontstaan zonder hetwelk veerkrachtig bestuur in onzekerheid niet mogelijk is.

In het biologisch denken is er toenemende aandacht voor de logica van selectieve systemen, die werken door *multiple mapping* (diverse representaties van de omgeving), *re-entry* (herhaalde interne bewerking van representaties), topologie (bepaald worden door toevallige configuraties van gebeurtenissen en herinneringen) en *selective categorisation on value* (de wereld indelen naar haar effecten op belichaamde waarden als gerechtigheid, overleven of geluk).⁵⁰

Ikzelf heb betoogd dat er een verschuiving dient plaats te vinden van A/I naar V/S, van bestuur door analyse en instructie naar bestuur door variëteit en selectie. Dit impliceert een accentverschuiving van plannen naar leren, van het primaat van de politiek naar het ultiemaat (laatste woord) van de politiek, van voorkomen van fouten naar prompt herstel ervan. Om te sturen door V/S is niet alleen diversiteit of pluraliteit nodig, maar ook selectiviteit. Aan dat laatste ontbreekt het de hedendaagse overheid vaak. Die vindt geen steun en richting in een eenduidige maatschappelijke ethiek, probeert te schipperen en iedereen aan boord te houden, aarzelt om duidelijke afwegingen en keuzes te maken uit vrees de nodige steun te verliezen.

Een overheid die de nek niet kan of durft uit te steken, die niet selectief is, die kan niet sturen en aan kracht winnen door een beleid van variëteit en selectie. Een overheid die haar afwegingsfunctie niet weet uit te oefenen kan geen veerkracht ontwikkelen.

⁵⁰ Gerald Edelman (1992) *Bright Air, Brilliant Fire: On the Matter of the Mind*, Basic Books: New York.

Waarden in selectieve sturing

Waar kan de overheid haar criteria voor afweging vinden? Deze zijn in een maatschappij met een diversiteit van morele opvattingen, met een ‘versplinterde’ moraal, niet evident gegeven. Mijn overtuiging is dat de overheid zich dient te oriënteren op de waarden die belichaamd zijn in (de werking van) haar instituties. Die waarden zijn niet in nette formuleringen gegeven, maar laten zich ontdekken en ervaren in de concrete werking van de instituties van de politieke democratie. Het zijn met name verantwoordingsprocessen, waarin onvoldoende kwaliteit aan de kaak wordt gesteld, die onmisbare selectiemomenten bieden. Daarin formuleren we waardoor we ‘geschokt’ zijn en lichten onze geschonden waarden op. We leren daar, in het helle licht van de onacceptabele toestanden die de wereld heeft aangenomen, waar we voor staan. Besturing en controle willen we vervolgens zo bijstellen dat de kans op herhaling kleiner wordt. Fouten, topologische ‘incidenten’, zijn de brandstof waarmee een post moderne overheid zijn veerkracht voedt.⁵¹

Wil verantwoording als centraal moment van selectieve sturing kunnen werken dan dient wel aan enkele voorwaarden te worden voldaan. Ten eerste moeten betrokkenen - politici, ambtenaren, burgers - bereid zijn niet enkel om verantwoordelijkheid te ‘dragen’, maar om in dwingende verantwoordingsprocessen te verschijnen en daar hun handelen ter beoordeling voor te leggen. Als puntje bij paaltje komt doet niemand dit graag. Daarom moeten dergelijke processen een dwingend karakter hebben en moeten betrokkenen zich hieraan binden voordat puntje bij paaltje komt, d.w.z. vooraf in rustige tijden, door zelfbinding. Verantwoording moet niet zo veel en lang mogelijk vermeden worden. Ja, het doet pijn, maar het wordt toch verwelkomd vanwege zijn uiteindelijk weldadige werking.

Het afgeven in bestuurlijke kring op rechterlijke toetsing, zoals Van Kemenade en de zijnen doen, is in dit licht het weigeren van broodnodige informatie en medicijn. In de tweede plaats vereist verantwoording behoorlijk werkende verslaglegging en detectiesystemen. Deze zijn meer dan een controle op eerlijkheid en wetmatigheid, ze zijn onmisbaar voor selectieve sturing. Ten derde mag het kwaliteitsoordeel, dat in verantwoordingsprocessen in het geding is, nooit een zaak van pure of overwegende zelfbeoordeling zijn. Kwaliteit dient door anderen dan de actoren beoordeeld en toegekend te worden. In een politieke democratie door de burgers in hun diverse vertegenwoordigende hoedanigheden. Hierover enkele opmerkingen.

Een systeem van kwaliteitsoordelen

Een kwaliteitsoordeel dient door anderen dan de actor gegeven te worden. Voor de actor kan het alleen ontstaan bij wijze van bijproduct, d.w.z. als neveneffect

⁵¹ Herman van Gunsteren (1999) *Verantwoorden: regeren door terugzien* KNAW: Amsterdam, en ‘Politieke verantwoording: de waarde van incidenten’ in *Nederlands Juristen Blad* (2000), nr. 6, pp. 307-311.

van andere zaken waarop zijn intentie is gericht. Respect, vriendschap en slaap zijn uiterst waardevolle zaken, die men gaarne geniet maar die men niet naderbij brengt door de wil er dwingend op te richten. Naarmate men de wil er meer op richt raken dergelijke bijproducten alsmate verder buiten bereik. Iets dergelijks geldt ook het kwaliteitsoordeel. Een echt kwaliteitsoordeel is voor de actor in essentie niet controleerbaar. Hij kan zich eraan blootstellen en de voorwaarden voor een goed oordeel bevorderen, maar hij kan het oordeel niet afdwingen.

In onze tijd moet elke actor wennen aan multiële beoordelingen. Anders dan vroeger veelal het geval was, is er zelden meer sprake van één gezaghebbende en zorgvuldig geborgde beoordeling. Zoals bij de beruchte scholentest is de regel tegenwoordig een diversiteit van meer en minder betrouwbare beoordelingen, door de pers, onderzoeksbureaus en overheden. Een beoordeelde kan deze niet alle controleren en te slim af zijn. Een betere strategie is een robuust beleid om kwaliteit te leveren, in de hoop dat dit zich in de interactie tussen de diverse beoordelingen zal uitbetalen.

De individuele beoordeling, bijvoorbeeld van scholen, vindt plaats in het kader van voornoemde multiële beoordelingen. Slechts bij uitzondering kan een individueel oordeel, zoals van Youp van 't Hek over Buckler bier, collectief doorslaggevend zijn. De media spelen dan een katalyserende rol. Het oordeel van individuen over kwaliteit berust vaak op eenvoudige dwalingen.

Reclamemakers en volksmenners spelen hierop in. Bovendien zijn veel individuen niet primair in kwaliteit geïnteresseerd.

Waar dient dan het kwaliteitsoordeel gevonden te worden? Eén weg, in extreme vorm te vinden bij Plato's filosoof-koningen, is die van het oordeel door experts. De tweede weg, die voor de democratie onmisbaar is, ligt erin het systeem van individuele kwaliteitsoordelen betrouwbaarder te maken dan de delen ervan. Dit is te verwezenlijken door correctie, informatieplicht en een vrije kritische pers te institutionaliseren. De kracht van de markt ligt niet in de wijsheid van de individuele consument, maar in de manier waarop de consumentenuitingen gecombineerd en gecommuniceerd worden. De wetenschap ontleent aan een dergelijke organisatie haar betrouwbaarheid en kwaliteitsgarantie. Individuele wetenschappers zijn notoir tegendraads, slordig en leugenachtig. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het bestuur in de politieke democratie. Dit ontleent zijn betrouwbaarheid en kwaliteit aan de ampele mogelijkheden tot bekritisering en correctie daarvan. De kracht van beoordelingen door derden dient derhalve gezocht te worden in het systeem van individuele kwaliteitsoordelen.

Wat betekent het dan dat mensen zich van de overheid afkeren? Dit kan duiden op afnemende kwaliteit, maar dat hoeft niet. De kwaliteit kan onveranderd zijn gebleven, maar doordat aantrekkelijke alternatieven binnen de horizon zijn verschenen kan de overheid de burgers niet meer binden.

De alternatieven worden geëxploreerd, in de wetenschap dat men bij mislukken altijd nog bij de overheid kan aankloppen. Tenslotte kan het feit dat burgers zich afkeren eenvoudig signaleren dat de overheid voor hen irrelevant

is geworden. Ze hebben er helemaal geen oordeel meer over, de overheid is eenvoudig obsoleet, buiten zicht geraakt. Is dat erg? Men kan dit positief duiden als een teken van een vrije samenleving, waar de overheid door dwang weinig prominent aanwezig hoeft te zijn. Maar het is een slechte gang van zaken als het gebieden betreft waar de overheid om redenen van gerechtigheid wel aanwezig zou moeten zijn.

In een wereld die steeds minder voorspelbaar is, ligt welbeschouwd de belangrijkste indicator voor vertrouwen in kwaliteit in de manier waarop een actor met fouten en de risico's ervan omgaat. Een claim van toekomstige foutloosheid is verdacht.

Afwegingsfunctie

Net als vroeger in de moderne democratie van partijen en de plannende verzorgingsstaat, is bij sturing door variëteit en selectie in de postmoderne netwerksamenleving de afwegingsfunctie van de overheid van eminent belang. Zonder je nek uit te steken is geen selectief bestuur mogelijk. Het probleem is waar de steun voor die selectie te vinden. Mijn suggestie is dat die niet gevonden kan worden in een voorgegeven maatschappelijke moraal, en evenmin in het prospectieve politieke debat tussen partijen die hun 'ideologische veren' hebben afgeschud. Het zijn de pijnlijke verantwoordingsprocessen, waar retrospectief de afweging wordt 'overgespeeld' in het licht van een uitkomst die niet was voorzien, waarin we beseffen welke onze geschokte gemeenschappelijke waarden zijn en besluiten in welke sturingsinitiatieven we elkaar in de toekomst willen steunen. Wat kwaliteit is en steun verdient wordt zo ontdekt door een reeks afwijzingen van contingente mislukkingen. Juristen weten dat een positieve bepaling van gerechtigheid niet lukt, maar dat men het over evident onrecht vaak wel eens is. Zij dienen de gerechtigheid door onrecht te benoemen en te bestrijden. Mutatis geldt hetzelfde voor de wetenschappers die zich op onwaarheid concentreren. Ook het bestuur dat uit is op kwaliteit moet deze 'via negativa' volgen.

Burgers en cultuur

Tot slot iets over de burger en de cultuur. Die zijn geen van beide meer wat ze geweest zijn. In het voorgaande heb ik aangenomen dat de burger de primaire partner is van het openbaar bestuur. Maar dit heeft ook andere klanten: bedrijven, illegalen, vreemdelingen, politiek volstrekt inactieve 'burgers', buitenlandse actoren (denk b.v. aan Frankrijk en de drugs). Anders dan vroeger voltrekt bovendien veel actie van burgers zich niet langs partijpolitieke weg. De burger is nog steeds de eerste partner van het bestuur, maar niet meer enkel op de wijze van weleer.⁵² Coproductie, respect en steun moeten langs nieuwe wegen worden verworven.

⁵² Herman van Gunsteren (1998) *A Theory of Citizenship: Organizing Plurality in Contemporary Democracies* Westview: Boulder.

Zij zijn ook niet meer zoals vroeger grotendeels gegeven in een cultuur.

Vroeger had cultuur vier kenmerken.

- 1) Cultuur werd geleerd in sociale interactie;
- 2) vormde een geheel, waarbinnen de delen betekenis kregen;
- 3) hoorde bij een territoire en een groep;
- 4) en was dat waardoor deze zich van anderen onderscheidde.

Het op reis gaan van cultuur, de transnationale migratie van artefacten in de vorm van films, klederdracht en mensen, heeft de kenmerken 3 en 4 zwak gemaakt. Dit verzwakt op den duur kenmerk 2, de eenheid van de cultuur. Daardoor wordt tenslotte kenmerk 1 aangetast. Sociale interactie is in een multiculturele, postmoderne, samenleving altijd ambigu. Interactie betreft een voortgaande afstemming van culturen en werkelijkheidsconstructies. De hang naar herstel van een eenheid van normen en waarden is zo gezien illusoir. Het beste waar we op mogen hopen is dat we door de manier waarop we met elkaar en met conflicten omgaan geleidelijk aan een publieke cultuur gestalte geven die kan werken in de multiculturele samenleving van nu. Elementen van de politieke cultuur van de moderne partijdemocratie zullen hierin zeker prominent aanwezig zijn, maar de ordeningsschema's van weleer zullen in zuivere vorm nooit meer terugkeren.

Bijlage III

Tobberigheid in de politieke polder

De blijvende zoektocht naar een betere democratie en politiek

Dr. P. Depla, wethouder van Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Cultuur in Nijmegen.

Samenvatting

In discussies over democratie en politiek nemen overheerst een tobberige toon. Het gaat niet goed met de democratie en de politiek. De kwaliteit laat te wensen over. Wie de oorzaken van de 'tobberigheid' zoekt, komt tot een merkwaardige conclusie. Want als naar de huidige staat van Nederland en van veel Nederlandse dorpen en steden wordt gekeken, moet worden geconstateerd dat de huidige prestaties van democratie en politiek er mogen wezen. Eenzelfde conclusie kan worden getrokken op grond van het verloop van het democratische en politieke proces. Er lijkt dus weinig redenen voor die tobberige verhalen over de kwaliteit van de politieke polder.

En toch blijft dat gevoel van onvrede en onbehagen hardnekkig. De objectieve gegevens geven er geen aanleiding voor. Tegelijkertijd kunnen deze dat gevoel niet wegnemen. Voor iedereen die de democratie een warm hart toedraagt, is er daarmee voldoende reden om dat gevoel serieus te nemen. De vraag is alleen waarop de onvrede en het onbehagen zich richten?

Als het gaat over de lokale democratie is deze vraag gemakkelijk te beantwoorden: de raad. In theorie een belangrijk orgaan. De praktijk laat een minder rooskleurig beeld zien. Vanuit verschillende hoeken wordt kritiek geleverd op het functioneren van de raad. Het antwoord op die kritiek wordt al vanaf het begin van de jaren negentig gezocht in de vernieuwing van de lokale democratie. Die vernieuwing neemt wisselende gedaanten aan. Het begin van de jaren negentig staat in het teken van politieke en bestuurlijke vernieuwing. Wanneer blijkt dat die politieke en bestuurlijke vernieuwing onvoldoende beklijft, komen de begrippen coproductie en interactieve beleidsvorming op. Het zijn de nieuwe antwoorden op het gevoel dat de kwaliteit van de lokale democratie te wensen overlaat. Met coproductie en interactieve beleidsvorming worden ook successen geboekt. Toch heeft na verloop van tijd opnieuw de kritiek toegeslagen.

Samen met de objectieve gegevens die de noodzaak van tobberige verhalen relativeren, kan de steeds weer opkomende kritiek, aanleiding zijn om te stoppen met het proces van vernieuwing. Dat zou echter een te betreuren stap zijn. Veel beter kan blijvend worden gezocht naar manieren om de lokale democratie te vernieuwen. Niet omdat ooit het ideale vernieuwingsinstrument zal worden gevonden, maar omdat zo het belang dat aan de kwaliteit van de lokale democratie wordt gehecht, tot uitdrukking komt. In dit opzicht mag de vernieuwing van de lokale democratie een permanent karakter krijgen. Waarbij vernieuwingsvoorstellen een vast patroon doorlopen. Ze komen op. Verwerven steun. Worden in de praktijk gebracht. Ontmoeten kritiek. En worden uiteindelijk vervangen door nieuwe voorstellen.

Onder het motto 'de vernieuwing is dood, leve de vernieuwing' zal zo blijvend worden gewerkt aan de versterking van de lokale democratie.

Op de drempel van de nieuwe eeuw zijn de eerste kritische geluiden over coproductie en interactieve beleidsvorming waarneembaar. Langzaam maar zeker ontstaat het gevoel dat op dit moment de kwaliteit van de lokale democratie meer gebaat is bij helder en inspirerend politiek leiderschap. De kunst van dat leiderschap wordt bepaald door de stijl van besturen, de stijl van communiceren en de stijl van verantwoorden. De lokale politici die in staat zijn de buitenwereld te inspireren een actieve rol te spelen, die in staat zijn samen met betrokkenen open en eerlijk te communiceren over problemen, kansen en oplossingen, en die in staat zijn openlijk verantwoordelijkheid te nemen en verantwoording af te leggen voor gemaakte keuzen, beschikken over het politiek leiderschap waarmee de kwaliteit van de lokale democratie in de huidige tijd het meest mee gediend is. Niet coproductie, maar politiek leiderschap zal de komende tijd het debat over vernieuwing domineren. Het zal voorlopig het antwoord worden op de tobberige verhalen over de kwaliteit van de lokale democratie en politiek.

Inleiding

Discussies over de kwaliteit van politiek en democratie kennen een voorspelbaar patroon. De emotie overheerst dat het niet goed gaat met de democratie. Er wordt een afnemende animo voor het democratisch proces waargenomen en een afnemende legitimiteit van de democratie. Zodanig zelfs dat de democratie onder druk staat. De aandacht richt zich daarbij veelal op de lokale democratie. Maar de problemen beperken zich daar allerminst toe. Op provinciaal en Europees niveau is de democratie niet minder in de problemen.

Waar de democratie in de problemen is, heeft de politiek het moeilijk. En dat heeft weer gevolgen voor de democratie. De politiek verplaatst zich. De democratie wordt uitgehold. Niet de volksvertegenwoordiging, maar ontoegankelijke en moeilijk te controleren netwerken domineren de collectieve besluitvorming. De politiek heeft in dit spel steeds minder invloed. Als gevolg van de afnemende inhoudelijke betekenis van de politiek, concentreert deze zich steeds meer op de personen. Politiek gaat niet meer over programmatische uitgangspunten of idealen, maar is een circus waarin mannetjesmakerij centraal staat.

Tenslotte staan de politici zelfs steeds meer ter discussie. Er wordt steeds vaker openlijk getwijfeld aan de kwaliteit van de politici. Bovendien zijn ze nauwelijks herkenbaar voor gewone kiezers. Want wie kent de wethouders van de eigen stad nog? Komt iemand nog wel eens in contact met een raadslid? Opnieuw richt de aandacht zich vooral op de lokale politiek. Maar het probleem gaat veel verder. Want wie kent nummer vijf van de kandidatenlijst van het CDA? Of wie weet wie de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken is? Politici zijn steeds minder vaak herkenbare en aanspreekbare publieke figuren. En ze weten steeds minder goed kiezers aan te spreken. Er zijn bijna geen

politici meer die in staat zijn om op een korte, herkenbare manier uit te leggen waar hij of zij voor staat.

De democratie staat onder druk. De politiek verliest haar dominante positie in de samenleving. En de publieke kwaliteiten van de meeste politici laten te wensen over. In een notendop is dat het beeld dat ontstaat als de politicologische en bestuurskundige literatuur over de kwaliteit van de vaderlandse democratie wordt bestudeerd. In die literatuur over democratie en politiek overheerst de tobberigheid. Het beeld dat de politieke polder er niet goed voor staat, wordt versterkt door de vergelijking met het verleden. Een rondgang langs oudere journalisten, wetenschappers en politici leert dat toen - net zoals popmuziek, jeugd en films overigens - alles veel beter was. In de jaren zeventig was de verbeelding aan de macht. Politieke discussies wisten vele mensen te boeien. Vergaderingen werden druk bezocht. Op grote manifestaties gaven 'gewone' burgers uiting van hun politieke betrokkenheid. De politiek nam toen ook haar verantwoordelijkheid door het stuur krachtig in handen te nemen. Niks voort modderen in een polder met sociale partners en andere instellingen, maar duidelijke maatregelen nemen. Niet de samenleving, maar de politiek had het primaat. In die jaren zeventig waren de politiek en de politieke tegenstellingen ook veel helderder. Voor iedereen was duidelijk waar VVD en PvdA voor stonden. Net zozeer als het duidelijk was dat ze elkaars natuurlijke tegenstanders waren. In deze helderheid waren de politici veel gemakkelijker aanspreekbaar, terwijl kiezers zich veel meer door hen voelden aangesproken.

1. Prestaties en proces

Op zoek naar de oorzaak van de tobberigheid

De tobberige toon domineert al geruime tijd de discussies over democratie en politiek. De tobberigheid heeft haast een vertrouwd karakter. Waardoor wordt die tobberigheid toch veroorzaakt? Wat zorgt toch voor die negatieve toon over de kwaliteit van democratie en politiek?

Wanneer bij een bedrijf, instelling of organisatie wordt getwijfeld aan de kwaliteit, kunnen er twee zaken aan de orde zijn. Allereerst kan er sprake zijn van tegenvallende prestaties. Directeuren hebben het moeilijk als ze aan hun aandeelhouders onvoldoende winst kunnen presenteren. Trainers worden ontslagen als de prestaties tegenvallen. Toch zijn prestaties niet de enige maat waaraan de kwaliteit wordt afgemeten. De wijze waarop een organisatie of instelling functioneert, wordt ook als een indicator gebruikt. Wanneer het binnen een lerarenteam niet lekker, plaatsen ouders openlijk kanttekeningen bij de kwaliteit van de school. De procesmatige kant van een organisatie is dus ook een maat voor de kwaliteit.

De negatieve oordelen over de kwaliteit van democratie en politiek kunnen zo twee gronden kunnen hebben. Er kan allereerst sprake zijn van tegenvallende resultaten. De inzet van bewindslieden, Kamerleden, wethouders en raadsleden

leidt niet tot de gewenste resultaten. Natuurlijk, de politiek kan nooit (volledig) verantwoordelijk worden gehouden voor de ontwikkelingen in Nederland. Maar net zoals de prestaties van een trainer worden afgemeten aan de positie van de club op de ranglijst, kan de kwaliteit van de politiek worden afgemeten aan de positie van Nederland. In de zoektocht naar de oorzaak van de toberigheid over de kwaliteit in de politieke polder is het daarom van belang om allereerst te kijken naar de staat van Nederland. Staat Nederland er goed of slecht voor? In dat laatste geval is het negatieve oordeel over politiek en democratie te begrijpen.

Een tweede grond voor het negatieve oordeel kan liggen in de wijze waarop de politiek en de democratie functioneren. In dat geval wordt meer gekeken naar kenmerken van de politiek en democratie zelf. Het politieke en democratische proces staat centraal. Daarbij wordt dan gekeken naar verschillende zaken. Zoals de betrokkenheid van burgers bij dat proces. Of de opkomst van bewegingen en partijen die dat proces fundamenteel ondermijnen. Of de conditie van gevestigde politieke partijen. Of de stabiliteit van het politiek systeem. Wanneer op dit soort punten sprake is van verval zijn de negatieve oordelen over politiek en democratie te begrijpen. Ze duiden immers op problemen in het proces. Zeker als in andere landen of op andere maatschappelijke terreinen een dergelijk verval veel minder manifest is.

1.1

De staat van Nederland

Over de prestaties van politiek en democratie

Het gaat ons fantastisch

Als naar de ontwikkeling van Nederland wordt gekeken, bestaat er objectief weinig redenen tot klagen. Integendeel. Zonder veel overdrijving, kan worden geconstateerd dat het Nederland op de drempel van de 21^{ste} eeuw goed gaat. Zeer goed zelfs. De groei van de economie breekt records. De groei gaat gepaard met een forse groei van de werkgelegenheid. Ondanks de inhaalslag die Nederland maakt op het gebied van de arbeidsparticipatie van vrouwen, daalt de werkloosheid. Op dit moment bevindt de werkloosheid zich op een lager niveau dan tijdens de vorige periode van economische bloei.

Dat werd tot voor kort onmogelijk gehouden. Algemeen werd aangenomen dat op langere termijn de werkloosheid gestaag zou toenemen. In het midden van de jaren tachtig werd zelfs rekening gehouden met een *jobless growth*. Als er al sprake zou zijn van groei. We moesten in ieder geval maar leren leven met een steeds grotere groep mensen die niet aan het betaalde werk zou komen. Op dit moment waait de wind uit een totale andere hoek. Sommige economen spreken zelfs al weer van volledige werkgelegenheid.

De lokale vooruitgang: Nijmegen als voorbeeld

Ook veel steden en dorpen in Nederland gaat het economisch voor de wind. Zelfs in steden waar de sociaal-economische structuur traditioneel een zwakke is, laat de economische groei zijn sporen na. Neem een gemeente als

Nijmegen. In de jaren tachtig bekend om zijn grote werkloosheid. Werkloosheid onder zowel vele hoger opgeleiden als van mensen met weinig opleiding. Tien jaar later staat Nijmegen er anders voor. Natuurlijk, er bestaat nog steeds werkloosheid. En de werkloosheid in Nijmegen ligt nog altijd boven het landelijke gemiddelde. Maar toch gaat het Nijmegen en veel Nijmegenaren beduidend beter dan tien jaar geleden.

Dat wordt duidelijk als naar de bedrijvigheid in Nijmegen wordt gekeken. IN het jaar 1985 telde men in Nijmegen 5.000 bedrijven. In de laatste tien jaar is dit aantal met 10% gestegen. Het aantal arbeidsplaatsen steeg nog sneller. Van 55.000 naar bijna 82.000 in 1998. Een stijging van 49%.

Een stijging met grote gevolgen voor de werkloosheid. In 1988 was nog 21% werkzoekend. Nu nadert dat percentage in rap tempo de 10%.

Steeds minder Nijmegenaren zijn afhankelijk van een uitkering. Nijmegen behoort in de uitstroom van klanten van Sociale Zaken tot de koplopers van Nederland. Met tussen half '97 en eind '98 een daling van 36%. En die trend zet door. Dat blijkt ook uit de 'uitstroomcijfers'. Van alle mensen die op 1 januari 1999 klant waren van Sociale Zaken zijn er zo'n 4.000 uitgestroomd. Tegenover deze uitstroom staat de instroom. Maar de grote uitstroom maakt duidelijk dat een levenslange veroordeling tot de bijstand - het spookbeeld van de jaren 80 - steeds minder mensen treft.

Dat meer werkgelegenheid invloed heeft op het gemiddelde inkomen in een stad, wordt ook in Nijmegen zichtbaar. In 1988 verdiende een gemiddeld huishouden in Nijmegen 32.500 gulden. In tien jaar tijd is dit gemiddelde gestegen met meer dan 11.000 gulden. Dat is meer dan op grond van alleen de inflatie (van gemiddeld 2,6%) zou mogen worden verwacht.

Tevredenheid in de polder: het oordeel van Nederlanders

Het gaat goed met Nederland. Dat laten de macro-economische cijfers zien. Maar dat blijkt ook uit de oordelen van de Nederlanders zelf. Nederlanders behoren tot de meest optimistische en positieve Europeanen. Dit gegeven uit SCP-studies wordt bevestigd door onderzoek dat in opdracht van de landelijke PvdA is uitgevoerd. Niet minder dan 92% van de kiezers vindt dat het (zeer) goed gaat met de economie. Een bijna even grote groep vindt dat het ook goed gaat met Nederland. Zelfs een duidelijke meerderheid van de SP-aanhangers is deze mening toegedaan. Een beter bewijs dat het Nederland en de Nederlandse economie goed gaat, kan niet worden gegeven.

Tegenwerping 1: de rol van de politiek

Als de politiek zou worden beoordeeld op de staat van Nederland, zou er weinig reden zijn tot klagen. We zouden zelfs zeer tevreden moeten zijn over de politiek. Natuurlijk profiteert Nederland van de wereldwijde economische groei. Bovendien zijn vele partners verantwoordelijk voor de mooie economische rapportcijfers van Nederland. Degene die de huidige economische prestaties volledig op het conto schrijft van de politiek in zijn algemeenheid en het kabinet en de Tweede Kamer in het bijzonder, overschat de betekenis van de politiek enorm. Politiek heeft zoals de Vlaamse politicus

Tobback ooit formuleerde, zon noch regen in de hand. De politiek gaat hooguit over de verdeling van zonnebrillen en regenjassen.

Maar daarmee is de politiek niet zonder betekenis. Niet voor niets wordt Nederland overal in de wereld geroemd voor haar poldermodel. En mag Wim Kok als de dijkgraaf van dat poldermodel aan vele wereldleiders uitleg geven over het Dutch miracle. Politiek en politieke keuzen doen er dus wel degelijk toe. Dat blijkt ook wel als de ontwikkelingen in Nederland worden vergeleken met bijvoorbeeld die ons buurland Duitsland.

Desondanks blijft de toon van de democratie en de politiek dominant pessimistisch. Het lijkt wel of politicologen en bestuurskundigen leiden aan een collectief gevoel van depressiviteit. Ze volharden in hun tobben over de politieke polder. Wat kan hiervan toch de oorzaak zijn?

Tegenwerping 2: de kwaliteit van de samenleving

Economie, werk en inkomen zijn belangrijk. Maar de kwaliteit van de samenleving wordt niet alleen door deze zaken bepaald. Er is meer in het leven. De gevoelens van onveiligheid in binnensteden. De kwaliteit van het onderwijs voor onze kinderen. De kansen voor een schoon milieu nu en in de toekomst. De wachtlijsten in de zorg. De kwaliteit van publieke voorzieningen in buurten en wijken. Het zijn allemaal zaken die voor burgers van steeds groter belang worden.

Zorg, onderwijs, veiligheid; het zijn op dit moment de thema's die burgers meer boeien dan werkloosheid en sociale zekerheid.

Bij het beoordelen van de resultaten van politiek en democratie moet daarom naar meer worden gekeken dan alleen macro-economische gegevens. Wellicht wordt het negatieve oordeel over politiek en democratie juist veroorzaakt door die andere zaken. Wellicht gaat het Nederland en de Nederlanders wel goed, maar blijft de kwaliteit van de samenleving daarbij achter.

Of dat het geval is, moet blijken op lokaal niveau. Want de kwaliteit van de samenleving komt vooral in de steden en dorpen tot uitdrukking. In de steden en dorpen moet de zorg voor ouderen worden gerealiseerd. Net zoals in de steden en dorpen blijkt of de kwaliteit van het onderwijs aan onze kinderen op orde is. En net zoals de veiligheid vooral betekenis heeft voor mensen als de straten en buurten in de eigen omgeving veilig zijn. Bij het beoordelen van de kwaliteit van de samenleving moeten we daarom vooral kijken naar de lokale situatie. Laten we Nijmegen weer als voorbeeld nemen.

De lokale kwaliteit verbeterd: Nijmegen opnieuw als voorbeeld

Als wordt gekeken naar zaken als onderwijs, zorg en veiligheid moet worden geconstateerd dat het eigenlijk nooit goed genoeg gaat. In een stad als Nijmegen laten nog steeds vele scholieren de school voor wat ze is. Zonder over een diploma te beschikken. Het aantal Nijmegenaren (77.912) dat aanklopt bij de gezondheidszorg is ook te groot. Net zoals het aantal Nijmegenaren (3.400) dat een beroep moet doen op maatschappelijke hulp. Zo kampen ook teveel Nijmegenaren (21.000) met overgewicht, horen teveel

Nijmegenaren (30.000) tot de zware drinkers en behoren teveel Nijmegenaren (10.000) zware rokers. En worden te veel Nijmegenaren (3.200) geconfronteerd met inbraken in hun auto. In dit opzicht laat de kwaliteit van de Nijmeegse samenleving te wensen over.

Het zou echter onjuist zijn om op grond hiervan de negatieve oordelen over de kwaliteit van democratie en politiek te kunnen begrijpen. Want in dat geval zou er de laatste 10 jaar op deze gebieden sprake moet zijn geweest van een teruggang. En die heeft zich niet voorgedaan. Integendeel. Hoewel sommige problemen op deze terreinen niet zijn opgelost, zijn er wel degelijk verbeteringen zichtbaar in een stad als Nijmegen. Neem het aantal woninginbraken. In 1989 trof het nog ruim 6% van alle Nijmeegse woningen. In 1998 is dit percentage teruggelopen naar 2,6%. Natuurlijk, dat is nog steeds 2,6% te veel. Maar de daling laat zien dat wel degelijk vooruitgang wordt geboekt bij dit lastige probleem.

Hetzelfde geldt voor maatschappelijke participatie. Vaak overheerst het gevoel dat steeds meer mensen afhaken. Cijfers nuanceren dat beeld. Zo is in 1998 een record aantal Nijmegenaren lid van de bibliotheek.

Het percentage kinderen dat naar havo of vwo gaat, groeit ook nog steeds. En echt niet alleen in de betere wijken van de stad. In klassieke achterstandswijken als het Waterkwartier en Hatert is het percentage havo/vwo-leerlingen in 10 jaar tijd met meer dan 40% gestegen. Eenzelfde soort verhaal kan over de kinderopvang worden verteld. Als alleen naar de grootste gesubsidieerde instelling van Nijmegen wordt gekeken, kan worden geconstateerd dat nu reeds 46% van de ouders met kinderen tot 3 jaar tijd gebruik van een of andere vorm van kinderopvang. En opnieuw, niet alleen in de welgestelde buurten. In wijken Wolfskuil is dat percentage 49% en in de Benedenstad zelfs 60%.

Oordeel van burgers over lokale kwaliteit van de samenleving

Dat het beter gaat met de kwaliteit van de lokale samenleving blijkt uit enkele objectieve gegevens. Maar voor het oordeel over de prestaties van de politiek, gaat het niet alleen om die objectieve gegevens. Het gaat ook om de percepties van de betrokken burgers. Ervaren zij dat het beter gaat met de kwaliteit van de samenleving?

Deze vraag kan in een aantal opzichten positief worden beantwoord. Zo is het percentage Nijmegenaren dat zich onveilig voelt in de eigen buurt afgenomen. Daarnaast is het aantal mensen dat tevreden is over de eigen woning toegenomen. En voelen meer Nijmegenaren zich betrokken bij hun eigen wijk. Over de meeste collectieve voorzieningen zijn opvallend veel Nijmegenaren ook tevreden. Zo is 90% tevreden over het aanbod van winkels. Is 89% tevreden over de basisscholen in de wijken. Is 83% tevreden over het openbaar vervoer en 75% over het groen in de wijk. Alleen over de voorzieningen voor jongeren zijn relatief weinig Nijmegenaren (25%) tevreden. Natuurlijk, al deze oordelen zijn te beperkt om een definitieve uitspraak te

doen over de vraag hoe Nijmegenaren oordelen over de kwaliteit van de lokale samenleving. Daar is veel meer informatie voor nodig. Tegelijkertijd kan wel worden geconstateerd dat deze cijfers absoluut geen aanleiding geven om te veronderstellen dat burgers ontevreden zijn over die kwaliteit. De cijfers geven met andere woorden geen aanknopingspunten voor het verklaren van het gevoel van onvrede en onbehagen dat bestaat over democratie en politiek.

1.2

De staat van de democratie

Over het proces van politiek en democratie

Als wordt gekeken naar de staat van Nederland, is het gerechtvaardigd om te stellen dat het beter gaat met Nederland en veel Nederlanders. Daarmee zijn we er nog niet. Er zijn nog voldoende problemen. Nog steeds gaat het teveel Nederlanders nog niet goed genoeg. Tegelijkertijd heeft de politiek laten zien dat een aantal zeer hardnekkige maatschappelijke vraagstukken beheersbaar zijn. En toch blijft die topperige toon over democratie en politiek bestaan. Omdat het niet aan de prestaties kan liggen, moet de oorzaak hiervan in de tweede mogelijke verklaring worden gezocht: de kwaliteit van het politieke en democratische proces. Wellicht gaat het wel goed met Nederland en veel Nederlanders, maar gaat het niet goed met het proces in de Nederlandse politiek. Laat de conditie van de Nederlandse politieke en democratische instituties te wensen over. Om de waarde van die verklaring te onderzoeken, is het goed naar enkele cijfers over het politieke en democratische proces te kijken.

De 'lage' opkomst

Als wordt gekeken naar de kwaliteit van het democratisch proces wordt vaak 'automatisch' gekeken naar de opkomst. Iedereen erkent dat de opkomst niet alles zegt. Desondanks wordt een lage opkomst vaak gezien als een signaal. Een signaal dat het niet goed gaat met de democratie.

Als naar Nederland wordt gekeken, blijkt er de laatste jaren sprake van een dalende opkomst. Op een enkele uitzondering na (zoals bij de Gemeenteraadsverkiezingen van 1994) nemen steeds minder kiezers de moeite om de gang naar de stembus te maken. De Provinciale Staten en het Europees Parlement spannen hierbij de kroon. Daar laat een duidelijke meerderheid van de kiezers de stembus links liggen.

Staat die lage opkomst symbool voor een lage kwaliteit van de democratie?

Deze vraag kan niet zonder meer positief worden beantwoord. Want uit kiezersonderzoeken is bekend dat de spanning bij verkiezingen ('wat doet mijn stem ertoe?') een belangrijk motief is om te gaan stemmen. Wanneer er bij verkiezingen weinig op het spel lijkt te staan, omdat bijvoorbeeld op voorhand vrijwel zeker is dat Kok premier blijft en paars blijft regeren, is het niet raar dat de opkomst iets terugvalt. Maar die terugval zegt dan meer over het karakter van de verkiezingsstrijd dan over de kwaliteit van de democratie. Voorts blijkt er niet echt sprake te zijn van een groeiende harde kern thuisblijvers. Per verkiezing maken mensen een afweging om wel of niet te

gaan stemmen. De ene keer kan deze afweging gunstig uitvallen voor de stembus. De andere keer niet. Maar daarmee hebben die kiezers zich niet definitief afgekeerd van de lokale democratie.

Bovendien is er ook een heel ander verhaal te vertellen over die 'lage' opkomst. Want zelfs bij de daling van de afgelopen jaren gaat nog steeds een aanzienlijk deel van de Nederlanders stemmen. Er zijn weinig evenementen op een doordeweekse dag die zoveel Nederlanders op de been weet te brengen als verkiezingen. Zelfs voor Europa, waarvan iedereen toch steeds aangeeft dat er eigenlijk niets op het spel staat, nemen niet minder dan zo'n 3.000.000 kiezers de moeite om te gaan stemmen. Ter vergelijking: het zeer succesvolle volkspetitionnement tegen de komst van de kruisraketten wist minder mensen te verenigen. Terwijl bij dat petitionnement enige weken aan een stuk deur-aan-deur de handtekeningenkaart werd opgehaald, terwijl bij de Europese Verkiezingen de mensen zelf op stap moesten nemen om hun mening kenbaar te maken. En dan moeten ze dat ook nog allemaal op dezelfde dag doen.

De 'uitholling' van politieke partijen

De staat van politieke partijen wordt ook vaak gebruikt als een maat voor de kwaliteit van het proces van de politiek en de democratie. Partijen zijn immers belangrijke dragers van dat proces. En wanneer het niet goed gaat met die dragers, is dat een probleem voor dat proces.

Politieke partijen staan onder druk. Althans dat is vaak de veronderstelling. En op het eerste gezicht is dat ook zo. Veel politieke partijen zijn bezig met het vernieuwen van hun partij. Die vernieuwing lijkt bij bepaalde partijen een zo constant karakter te hebben gekregen dat een vergelijking kan worden gemaakt met de Mexicaanse Partij van Permanente Revolutie. Een van de meest conservatieve partijen van Mexico.

Het vernieuwingsproces van politieke partijen is ingegeven door een aantal zaken. Allereerst neemt het ledental bij veel politieke partijen gestaag af. De PvdA kan als voorbeeld dienen. Aan het einde van de jaren 70 telde de PvdA ruim 120.000 leden. Twee decennia later is dat aantal bijna gehalveerd tot ruim 61.000. Daarnaast kan worden gewezen op de afnemende animo voor partij-activiteiten. Het is voor partijen steeds moeilijker om mensen op de been te krijgen voor activiteiten en bijeenkomsten. De tijd van de grote bijeenkomsten ('naar Ahoy voor Den Uyl') lijkt definitief verleden tijd. Het kost partijen ook steeds meer moeite om vrijwilligers te werven. En in een aantal plaatsen blijkt het niet eenvoudig voldoende kandidaten voor de raadsljst te vinden. Binnen de PvdA wordt hierbij gesproken van het 'Bergeyk-syndroom'. Genoemd naar het Brabantse plaatsje waar de PvdA na lange tijd actief te zijn geweest in de lokale politiek, niet meer deelnam aan de herindelingsverkiezingen van 1996. De reden was zeer eenvoudig. De PvdA stopte omdat er geen kandidaten waren die op een verkiesbare lijst wenste te staan.

Dalende ledentallen, afnemende belangstelling voor activiteiten en steeds meer moeite om vrijwilligers en kandidaten te werven. Een duidelijker teken dat het slecht gaat met politieke partijen lijkt niet gegeven te kunnen worden. Tot het moment dat die staat van politieke partijen in perspectief wordt geplaatst. Door partijen te vergelijken met andere maatschappelijke organisaties. Dan ontstaat een ander, een meer genuanceerd beeld. Want kijken we naar de ledenbestanden van maatschappelijke organisaties, dan steken deze niet in positieve zin af van politieke partijen. Neem een organisatie als Milieudefensie of Stichting Natuur en Milieu. Beide organisaties hebben echt niet tienduizenden, laat staan honderdduizenden leden. In tegendeel.

Stichting Natuur en Milieu heeft met zo'n 20.000 leden, slechts eenderde van het aantal leden van de PvdA. Natuurlijk, de FNV en de ANWB hebben veel leden. Zeer veel leden. Maar daarbij staat tegenover het lidmaatschap een bonus, of liever gezegd een individuele verzekering. Dat missen politieke partijen in Nederland. En dat zie je direct aan de ledentallen. In landen waar aan het lidmaatschap van politieke partijen wel een direct persoonlijk belang is verbonden, bevindt het ledental van partijen zich op een veel hoger niveau. Dat een dergelijk verband tussen lidmaatschap en persoonlijk belang zo zijn nadelen heeft, laten o.a. België en Italië zien.

In vergelijking met veel maatschappelijke organisaties is het ledental van politieke partijen nog niet zo laag. Veel organisaties hebben wel een groot aantal donateurs. Vaak meer dan partijen. Maar of donateurs nu zijn te vergelijken met leden van partijen, is maar zeer de vraag. Het lijkt eerder dat de donateurs te vergelijken zijn met kiezers van partijen.

Veel maatschappelijke organisaties kampen verder met vergelijkbare problemen als politieke partijen. Problemen om leden te mobiliseren en vrijwilligers te rekruteren. Niet voor niets stuurt Amnesty International zeer recent een briefkaart naar al haar leden met het verzoek lokaal of landelijk actief te worden. Of neem afdelingen van de grote FNV. Daar is geen sprake van een Bergeyk-syndroom. Zelfs in grote steden lukt het de vakbond steeds moeilijker om afdelingen in leven te houden. De FNV is in dit opzicht een grote geprofessionaliseerde organisatie die tot leven komt voor de leden tijdens stakingen en moeizame CAO-onderhandelingen. De FNV is steeds meer een ANWB voor de arbeidsmarkt of een sociale Consumentenbond. In dit opzicht vertoont de FNV meer gelijkenis met de politieke partij als kiesvereniging dan de meeste Nederlandse partijen.

Als alleen naar de cijfers van politieke partijen zou worden gekeken, zou kunnen worden geconstateerd dat deze dragers van politiek en democratie in de problemen zitten. Een iets bredere analyse leert echter dat politieke partijen op dat punt helemaal niet alleen staan. Sterker in vergelijking met veel maatschappelijke organisaties staan politieke partijen er eigenlijk helemaal niet zo slecht voor. In dit opzicht duiden die gegevens van politieke partijen niet

primair op een specifiek probleem in de kwaliteit van democratie en politiek, maar is het veel eerder een uiting van een veel bredere ontwikkeling in de samenleving.

De 'opkomst' van anti-systeempartijen

Een andere maatstaf die in de politicologie vaak wordt gehanteerd om een oordeel te vellen over de kwaliteit van het democratische en politieke proces is de steun voor anti-systeempartijen. Hierbij valt te denken aan extreme partijen. Partijen die de democratie willen afschaffen. Racistische partijen zijn een ander voorbeeld. Of partijen die zijn te beschouwen als een negatieve reactie op de gevestigde politieke cultuur.

In de ons omringende landen hebben deze anti-systeempartijen duidelijk de wind in de zeilen. In België kan worden gewezen op het succes van het Vlaams Blok. In Frankrijk heeft het Front National een stabiele positie. In Oostenrijk is het Haider met zijn FPÖ die kan worden beschouwd als een anti-systeempartij. Terwijl in Denemarken dat kan worden gezegd van de anti-belastingpartij. Ook in het altijd zo rustige Noorwegen heeft een extreem-rechtse partij een doorbraak weten te realiseren.

In Nederland krijgen de anti-systeempartijen echter geen enkele voet aan de grond. Dat is opmerkelijk. Want het Nederlandse electorale systeem leent zich gemakkelijk voor een doorbraak. Het systeem van evenredigheid zonder kiesdrempels maakt het voor nieuwkomers betrekkelijk eenvoudig een of meerdere zetels te veroveren. En toch is Nederland afgezien van een enkel succes van CD tot nu toe verschoond gebleven van succesvolle anti-systeempartijen.

Op lokaal niveau hebben dergelijke partijen iets meer succes gehad. Hierbij valt te denken aan de (kleine) doorbraak van extreem-rechts in 1990 en 1994 in enkele grote steden. En - van meer recente datum - de doorbraak van anti-establishmentpartijen als Leefbaar Hilversum en Leefbaar Utrecht. Beide partijen zijn in hun gemeente electoraal succesvol. Als naar alle gemeenten wordt gekeken, moet echter worden geconstateerd dat ook op lokaal niveau de anti-systeempartijen over het algemeen een marginale rol spelen.

Dat gebrek aan succes wordt soms toegeschreven aan de prestatie en presentatie van de leiders van die anti-systeempartijen in Nederland. Daar zal vast een kern van waarheid in zitten. Maar er is meer aan de hand. Dat meer zit in de kwaliteit van democratie en politiek. Want als het functioneren van democratie en politiek grote groepen zou irriteren, dan zouden dergelijke partijen wel degelijk opkomen. Eigenlijk ongeacht de presentatie van de politiek leider van zo'n partij. Dat dat niet gebeurt, zegt dus iets over de kwaliteit van de democratie en politiek in Nederland.

De 'instabiliteit' van de Nederlandse politiek

Een andere factor waarmee de kwaliteit van het democratisch proces wordt

beoordeeld, is de stabiliteit van regeringen en coalities. Wanneer in de landelijke of lokale politiek van crisis naar crisis wordt gehold, is dat geen positief teken. Bij landen met veel politieke crises worden daarom kanttekeningen geplaatst bij de kwaliteit van de democratie.

Als naar de stabiliteit van de Nederlandse politiek wordt gekeken, kan niet anders dan worden geconstateerd dat het op dit punt goed gaat met Nederland. Nederlandse regeringen zitten de laatste decennia vaker wel dan niet hun zittingstermijn uit. Nederland is zo stabiel, dat de stabiliteit wel eens als teken van saaiheid wordt beschouwd.

Hoewel in de lokale democratie er iets vaker sprake is van crises, is het algemene beeld daar ook van rust en stabiliteit. De nog steeds bestaande dominantie van afspiegelingscollege bevestigt dat beeld. Als naar de indicator van stabiliteit wordt gekeken, kan eigenlijk niet anders worden geconstateerd dan dat het wel goed zit met de kwaliteit van de Nederlandse democratie.

'Onvrede' over kabinet, premier en coalitiepartners

Een laatste indicator voor de kwaliteit van het democratische en politieke proces betreft het vertrouwen in de heersende macht. Wanneer deze zeer laag is, is dat een slecht teken. Wanneer de huidige machthebbers op brede steun mogen rekenen onder de bevolking kan dat worden opgevat als een positief oordeel van kiezers over het (huidige) functioneren van politiek en democratie.

In Nederland is op dit moment die steun voor de huidige machthebbers vrij groot. Premier Kok is met afstand de populairste politicus van het land. De enige die enigszins bij Kok in de schaduw kan staan is Zalm, de man die moet letten op de schatkist. De meest populaire politici hebben dus cruciale functies in de regering. Dat zegt iets over het oordeel van kiezers over het politieke proces. Wat wellicht nog meer zegt, is dat de oppositieleider met afstand de minst populaire politicus van het land is.

Niet alleen op basis van de oordelen over personen kan worden geconstateerd dat er een grote steun voor de gevestigde macht bestaat. Hetzelfde kan worden geconcludeerd op basis van het vertrouwen in het kabinet. Dat is na een enkele dip tijdens de Bijlmer-enquête en de nacht van Wiegel zeer groot. De paarse coalitie is bij kiezers op dit moment ook nog steeds de meest geprefereerde coalitie. Opnieuw een teken dat het met de kwaliteit van de politiek in Nederland redelijk snor zit.

Oordeel kwaliteit proces

Op grond van verschillende relevante cijfers kan niet worden geconstateerd dat Nederland grote problemen heeft met de kwaliteit van het politieke en democratische proces. Er zijn natuurlijk enkele gegevens en ontwikkelingen die om aandacht vragen. De dalende opkomst bij verkiezingen en de afnemende belangstelling voor activiteiten van politieke partijen zijn hiervan de belangrijkste voorbeelden. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat als

deze cijfers in perspectief worden geplaatst, moeilijk de noodklok over de politiek kan worden geluid. Zelfs de Europese Verkiezingen weten miljoenen mensen op de been te brengen. En in vergelijking met op het oog bloeiende verenigingen als Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu zijn de ledentallen van politieke partijen nog niet zo beroerd. En als het activisme en de betrokkenheid van leden bij politieke partijen wordt vergeleken met die van bijvoorbeeld Amnesty International, dan moeten de pessimistische geluiden over de staat van politieke partijen sterk worden gerelativeerd. Een relativering die meer betekenis krijgt als wordt gekeken naar andere gegevens die iets zeggen over het democratische en politieke proces. Al met al kan niet anders worden geconstateerd dan dat de sombere geluiden over de kwaliteit van dat proces weliswaar zeer gemeend kunnen zijn bedoeld, maar dat er in objectieve zin niet al teveel aanleiding voor is.

2.

Het gaat goed, maardie verrekte raad toch!

Op zoek naar het wezen van de tobberigheid in de lokale politieke polder

Het gaat goed met Nederland. Op de keper beschouwd gaat het eigenlijk ook goed met de democratie in Nederland. Op grond van verschillende cijfers kan moeilijk worden volgehouden dat de politiek en democratie in kwalitatief opzicht de kritische grens naderen. In vergelijking met andere landen staat Nederland er zelfs goed voor. Kijk naar de prestaties. Kijk naar het proces. En er kan niet anders worden geconcludeerd dan dat bij de discussies over democratie en politiek niet direct hoeft te worden getwijfeld aan de kwaliteit.

Met deze conclusie zou dit verhaal kunnen eindigen. Maar, toch.... De tobberigheid blijft bestaan. Een gevoel van onvrede en onbehagen over de wijze waarop politiek en democratie functioneren, verdwijnt niet. Zeker niet als het over lokale democratie en politiek gaat. Objectieve gegevens kunnen dat gevoel niet verklaren. Maar ze kunnen, zo laat de praktijk zien, dat gevoel ook niet wegnemen.

Reden om dieper in te gaan op dat gevoel. Waardoor wordt het gevoel van onvrede en onbehagen over de lokale democratie en politiek dan veroorzaakt? Naar de wijze waarop beleidsprocessen verlopen? Gegeven de huidige prestaties lijkt het niet zinvol daar de oorzaken te zoeken. Moet dan worden gekeken naar de betrokkenheid van burgers bij de politiek? Als naar de nog altijd zeer grote groepen burgers wordt gekeken die deelnemen aan politieke activiteiten lijkt dat ook de meest aangewezen weg om achter de oorzaak van de blijvende tobberigheid over de lokale democratie en politiek te komen.

Wat blijft dan over als mogelijke verklaring? Waarop richt de onvrede en het onbehagen zich? Het naslaan van een jaargang van een blad dat zich richt op de lokale democratie geeft aanknopingspunten. Want wanneer wordt gesproken over de kwaliteit van de lokale democratie richt de aandacht - en de kritiek - zich vrijwel direct op de positie en het functioneren van de raad. Publicaties

waarin aanbevelingen worden geformuleerd voor de verbetering van de lokale democratie bevestigen dit beeld. Een pamflet als het ABC voor de lokale democratie dat onder leiding van de Eindhovense burgemeester Welschen is geschreven, richt zich voornamelijk op het functioneren van de raad. Deze grote aandacht voor de raad doet de vraag opkomen wat er ondanks de prestaties die ook op lokaal niveau worden geleverd en ondanks de redelijk positieve gegevens over het politieke proces, toch mis is met de raad?

De mooie model-rol van de gemeenteraad

Op het eerste oog is er niets mis met de gemeenteraad. De raad is een belangrijk orgaan. Althans, dat zou de raad moeten zijn. Want de raad is het enige orgaan in de gemeente waarover burgers zich in de lokale democratie rechtstreeks kunnen uitspreken. In tegenstelling tot de vraag wie burgemeester wordt of wie wethouder wordt, hebben burgers een beslissende stem in de vraag wie hen vier jaar lang vertegenwoordigt. Als volksvertegenwoordigers moeten de raadsleden er voor zorgen dat de stem des volks een plaats krijgt in de politieke keuzen en het gemeentelijk beleid. Raadsleden zijn het intermediair tussen bestuur en burger. Om deze belangrijke taak te kunnen waarmaken, moeten ze aanspreekbaar en aansprekend zijn.

Niet alleen als volksvertegenwoordiging zou de raad belangrijk moeten zijn. Ook als het gaat om het nemen van beslissingen heeft de raad een belangrijke positie. Volgens de Gemeentewet is de gemeenteraad immers het hoogste orgaan in de lokale politieke arena. De raad zou dus een belangrijk stempel moeten kunnen drukken op discussies en beslissingen die in de lokale politiek worden gevoerd en genomen; niet op details, maar vooral op hoofdlijnen. Het ontwikkelen van visies is van het grootste belang. En die visies kunnen dan de leidraad vormen voor de concrete politieke beslissingen die worden genomen. De raad moet de ambitie hebben met gezag leiding te geven aan discussies in de lokale politiek. De raad stuurt dan daadwerkelijk en is met recht de baas van de gemeente.

De raad is niet het enige orgaan dat zich actief mengt in de discussies en beslissingen neemt. Zeker niet waar het gaat over de uitvoering van allerlei algemene beslissingen. Het college van burgemeester en wethouders is in dat opzicht erg actief. Bovendien neemt het college op belangrijke terreinen het initiatief. Het weegt belangen af en neemt beslissingen. Hetzelfde doet de burgemeester. En in een aantal gevallen hebben ambtelijke organisaties of professionele instellingen het initiatief. De raad is dus lang niet altijd zelf aan de bal. In die gevallen moet de raad wel zorgen voor controle. Raadsleden moeten als een soort raad van toezicht controle uitoefenen op beslissingen die worden genomen en die (vele) mensen raken, met het oog op het algemeen belang. Maar vooral ook om ervoor te zorgen dat gemeenschapsgeld effectief en efficiënt wordt ingezet.

De ontevreden burgers over de ontoegankelijke politiek

Als volksvertegenwoordiging, als baas van het gemeentelijk apparaat en als

raad van toezicht is de gemeenteraad van grote betekenis. Potentieel is de raad dus een orgaan van enorm belang. Toch bestaat er nogal wat onvrede over het functioneren van de gemeenteraad. Zo zouden veel raden teveel naar binnen zijn gericht. Burgers beklagen zich erover dat raadsleden niet weten wat er leeft onder de bevolking. Raadsleden weten in de ogen van burgers ook vaak niet echt waarover ze spreken. Ze kennen de situatie ter plekke vaak niet als bijvoorbeeld de verkeersoverlast in een specifieke buurt aan de orde komt. Op zich is dat niet zo vreemd. Niemand kent tenslotte alle steegjes en straten in zijn stad of dorp. Raadsleden moeten er echter wel besluiten over nemen. En voor de mensen die dagelijks met die overlast te maken hebben, is het moeilijk te verteren dat die raadsleden met weinig kennis beslissingen moeten nemen over zaken die voor hun toekomst van zo'n groot belang zijn. Zeker als de inzet en deskundigheid van de burgers zelf onvoldoende wordt gebruikt.

Burgers vinden raadsleden ook vaak moeilijk toegankelijk. Als ze al weten wie de raadsleden zijn. Want voor buitenstaanders zijn ze vaak grote onbekenden. Voor die buitenstaanders is het volgen van een politiek debat ook vaak een ontluisterende ervaring. Er wordt voornamelijk gesproken over onderwerpen die voor die mensen nauwelijks betekenis hebben. Terwijl er voor de onderwerpen die voor burgers van groot belang zijn, nauwelijks een plek lijkt te zijn op de politieke agenda. Bovendien gebruiken raadsleden termen en afkortingen waardoor het politieke debat weliswaar te verstaan is, maar voor buitenstaanders nauwelijks te begrijpen is.

De ontevreden professionals en ambtenaren over de amateurs

Niet alleen bij burgers bestaat een zekere onvrede. Ook bij ambtenaren en professionals bestaat dat gevoel. De raad gaat over zaken, waar ze eigenlijk geen verstand hebben. Ze moeten oordelen over onderwijsachterstandsbeleid, terwijl ze eigenlijk niet weten wat daar speelt, wat de problemen zijn en waar mogelijk successen kunnen worden geboekt. De deskundigheid wordt maar zelden op waarde geschat. Integendeel. Als de professionals en ambtenaren niet oppassen, frustreren de raadsleden de mooie, objectief gezien vaak zeer verstandige, plannen die zij samen hebben bedacht.

Vanuit die professionals wordt ook met een zeker *dédain* gekeken naar de activiteiten van raadsleden. Zeker omdat aan de raadsleden, in tegenstelling tot aan henzelf, geen professionele eisen zijn gesteld. De raadsleden zwaaien bovendien maar voor een korte periode de scepter en hun functie heeft een parttime karakter. Tenslotte moeten raadsleden zich op tal van onderwerpen richten. De kans dat zij met voldoende vakinhoudelijke kennis ergens over kunnen spreken, is daarom heel klein. In dit opzicht zouden de professionals en ambtenaren zich eigenlijk weinig gelegen hoeven te liggen aan die raadsleden.

Dat doen ze liever ook niet. De raadsleden beschikken echter wel over een veto-macht. Uiteindelijk nemen zij bindende beslissingen. Daarbij volgen ze vaak wel de professionele adviezen. Maar zekerheid bestaat niet. Dat maakt

die raadsleden vanuit die professionele invalshoek zo verdomd lastig. Zeker omdat er altijd wel een paar eigenwijze raadsleden rondlopen. En omdat er soms raadsleden zijn die hun oor te gemakkelijk laten hangen naar de wensen van burgers. Raadsleden zijn in dit opzicht een onberekenbare factor. Een factor die het in de ogen van de professionals, niet eenvoudig maakt om op een deskundige manier de stad of het dorp te besturen. Raadsleden staan in een aantal opzichten een optimaal bestuur van de stad in de weg.

De tegenvallende praktijk: de ontevreden raadsleden

Burgers, professionals en ambtenaren uiten vanuit verschillende invalshoeken kritiek op het functioneren van de raad. Het gevoel van onvrede en onbehagen bestaat echter niet alleen bij buitenstaanders. Ook bij raadsleden zelf bestaat dat gevoel. Bij nogal wat raadsleden slaat na enige tijd de vertwijfeling toe. Worden we niet teveel in het moeras van de wereld van het stadhuis getrokken? O zo belangrijk, maar soms maakt die wereld het moeilijk om frank en vrij naar ontwikkelingen, kansen en problemen van steden en dorpen te kijken. Ook over de invloed van de raad op het gemeentelijk beleid bestaat de nodige onvrede. Discussies worden soms pas in de raad gevoerd op een moment dat voor het gevoel van de raadsleden de race al gelopen is. Bovendien lukt het lang niet altijd om op tijd aan de juiste informatie te komen om een zinvolle inbreng te kunnen leveren in het debat en invloed te kunnen uitoefenen op de beslissingen die in de raad worden genomen. Raadsleden zoeken de oorzaken van hun twijfels niet alleen bij anderen. Veel raadsleden voelen aan dat ook op het eigen functioneren kritiek mogelijk is. Waarom verlopen discussies vaak zo stroef? Waarom blijft de inbreng van raadsleden soms zo beperkt tot details en ditjes en datjes? Waarom hebben raadsleden er soms zoveel moeite mee om, in voor buitenstaanders begrijpelijke taal, aan te geven waar ze voor staan? Waarom lukt het me niet meer om thuis uit te leggen waarvoor ik iedere avond toch zo druk in de weer ben? Waarom lukt het me niet meer om buitenstaanders duidelijk te maken dat ik het uiteindelijk allemaal voor hen doe?

3.

Het kan, op voor het plan

De blijvende zoektocht naar een sterkere lokale democratie

De onvrede en het onbehagen over het functioneren van de raad spelen niet in één of twee gemeenten in Nederland. Het is ook geen gevoel van vandaag of gisteren. Het bestaat al sinds het begin van de jaren 90. Er wordt vanaf die tijd ook gewerkt aan versterking van de kwaliteit van de lokale democratie. Wat was de directe aanleiding? Wat is er allemaal gebeurd? En waartoe heeft dat alles geleid?

3.1

Het proces van politieke en bestuurlijke vernieuwing

Het proces van politieke en bestuurlijke vernieuwing heeft met 21 maart 1990

een duidelijke geboortedatum. Voor die dag beschikte de lokale democratie over een groot zelfvertrouwen. Het lokaal bestuur heeft in tegenstelling tot de rijksoverheid de financiën redelijk op orde. Mede omdat het de lokale verzorgingsstaat met succes heeft gemoderniseerd. Tenslotte is het lokaal bestuur de overheidslaag die het dichtst bij burgers staat. Lokale democratie is de meest pure vorm van democratie.

Met de raadsverkiezingen van 21 maart 1990 verdwijnt het zelfvertrouwen als sneeuw voor de zon. De lage opkomst en het verlies van de PvdA die als bestuurderspartij een zwaar stempel op de lokale democratie heeft gedrukt, zorgen voor deze omslag. Bestuurders reageren geschokt. Het gevoel bestaat dat er iets moet gebeuren. Het proces van politieke en bestuurlijke vernieuwing is geboren. Het is het antwoord op die teleurstellende verkiezingen. Het is het antwoord op het besef dat er iets mis is met de lokale democratie. Een besef dat niet bij mooie woorden en voornemens alleen blijft. Op vele plaatsen wordt kritisch gekeken naar de vertrouwde routines, procedures en cultuur. Met het oog op de kwaliteit van de lokale democratie worden in vrijwel geheel Nederland concrete initiatieven genomen om de vernieuwing te realiseren en de lokale democratie een kwaliteitsimpuls te geven. De concrete initiatieven zijn daarbij een antwoord op de ervaren problemen met het functioneren van de gemeenteraad. Want de oorzaak ligt bij de raad. De sleutel voor een herstel ligt daarom ook daar. Bij het ontwikkelen van initiatieven worden verschillende aangrijpingspunten gehanteerd om via de raad de kwaliteit van de lokale democratie te versterken.

Geef de kiezers een stem

Het eerste aangrijpingspunt betreft de relatie tussen de kiezers en de gekozenen. Het gevoel bestaat dat de raad onvoldoende voeling heeft met de kiezers. Dat wordt mede veroorzaakt door magere positie van de burgers in de lokale democratie. Slechts eens in de vier jaar heeft de stem des volks echt het primaat. Op alle andere dagen dan de verkiezingsdatum staan kiezers op de tweede plaats. En is er voor raadsleden nauwelijks aanleiding zich actief te richten op de kiezers. Zeker niet omdat de uitslag van de raadsverkiezingen voor een belangrijk deel wordt bepaald door de landelijke politici. Ook bij verkiezingen is er daardoor nauwelijks sprake van een directe relatie tussen activiteiten van politici en burgers. En kunnen raadsleden burgers voor een belangrijk deel links laten liggen.

Natuurlijk, er is inspraak. Maar in het begin van de jaren negentig heeft de inspraak veel van haar aantrekkingskracht verloren. Inspraak lijkt verworden tot een rituele dans. Een dans die voor politici noch burgers erg bevredigend is. Politici worden geconfronteerd met het legertje 'beroepsinsprekers' die wat er ook wordt voorgesteld, bezwaar maakt. Inspraak lijkt ontworpen voor dwarsliggers en querulanten die er een hobby van hebben gemaakt beroep aan te tekenen. Aan de andere kant levert inspraak de burger, die zich betrokken voelt bij een zaak, vaak een frustrerende ervaring op. Inspraak is weliswaar

voor burgers bedoeld, maar in de organisatie lijken de mores en belangen van politici en ambtenaren centraal te staan. De inspraak is zodanig gemodelleerd dat de grenzen van de inspraak steeds enger worden. Voor betrokken burgers is het daarom - ondanks alle kennis, emotie en inzet - zeer moeilijk bestaande voorstellen en plannen wezenlijk te beïnvloeden.

Waar inspraak nauwelijks echte betekenis heeft, blijft de rol van de burger in de lokale democratie veelal beperkt tot de vierjaarlijkse gang naar de stembus. In de lokale politiek wordt hierdoor wel over, maar nauwelijks met kiezers gesproken. Daarom is het niet verwonderlijk dat burgers de gemeenteraad steeds gemakkelijker de rug toekeren.

Het proces van politieke vernieuwing probeert deze ontwikkeling te keren. In het vernieuwingsproces neemt het versterken van de positie van burgers in het politieke proces een prominente plaats in. Met verschillende soorten initiatieven wordt gepoogd de relatie tussen raad en burgers te versterken. De nadruk ligt daarbij op het versterken van de rol van burgers. De stem des volks moet krachtiger klinken in de lokale politiek. De referenda waarmee in verschillende gemeenten wordt geëxperimenteerd vormen hiervan het meest herkenbaar voorbeeld. Maar er zijn ook andere wapenfeiten. De stadsgesprekken, de stadspanels en omnibus-enquêtes, de cliëntenraden en de ondersteuning van bewonersgroepen. Wellicht minder groots en meeslepend dan de invoering van een referendum, maar voor de praktijk van alledag vaak wel van meer betekenis. Vooral omdat ze gemakkelijker en vaker zijn uit te voeren. Terwijl het bovendien instrumenten zijn waarmee de burgers zich niet hoeven te beperken tot een digitaal 'ja' of 'nee' tegen een uitgewerkt voorstel. Via deze instrumenten kunnen ze dus een grotere invloed uitoefenen op discussies en besluiten die in de lokale democratie worden genomen.

Laat zien wat je kan: naar meer daadkracht

Een tweede aangrijpingspunt betreft het beleid. Van verschillende kanten wordt in het begin van de jaren 90 aangegeven dat de daadkracht van de gemeenteraad onvoldoende is. Dit betekent niet dat de raadsleden en wethouders niets presteren. Zeker niet. Ze presteren echter niet op de zaken die voor burgers van belang zijn. Het lukt wel om grootschalige projecten van de grond te krijgen, maar in de ogen van burgers wordt te weinig vooruitgang geboekt op terreinen als de bestrijding van de werkloosheid en het versterken van de sociale samenhang in kwetsbare delen van steden en dorpen. Omdat de daadkracht van de politiek op deze terreinen te wensen overlaat, keren burgers zich af van de raad. Want waarom zouden ze vertrouwen hebben in de politiek als deze de meest urgente maatschappelijke vraagstukken niet of onvoldoende oppakt. Net zoals klanten weglopen als een bedrijf slechte producten verkoopt, lopen kiezers weg als het politieke bedrijf onvoldoende presteert.

Het proces van politieke en bestuurlijke vernieuwing richt zich daarom ook op het beleidsproces. De raad moet effectiever en efficiënter werken. Meer inzicht

is daarvoor cruciaal. Inzicht in maatschappelijke problemen en de oorzaken hiervan. Meer inzicht in de mogelijke effecten van alternatieve aanpakken. Meer inzicht in de wijze waarop beleid in de praktijk wordt gebracht. En in de uiteindelijke effecten van de beleidsinspanningen. Het gaat daarbij niet alleen of het beleid het gewenste resultaat oplevert. Het moet ook op een bedrijfsmatige manier gebeuren. Inzicht in bedrijfsprocessen, helderheid van verantwoordelijkheden en het periodiek afleggen van verantwoording zijn hierbij onontbeerlijk.

Meer inzicht, betere verantwoordingsmechanismen en betere evaluatie-instrumenten vormen belangrijke uitgangspunten om het beleidsproces te rationaliseren. Met deze uitgangspunten wordt het bovendien eenvoudiger om als politiek zowel beleidsmatig als financieel de vinger aan de pols te houden. De politiek heeft meer inzicht en kan beter leiding geven aan de gemeentelijke processen. In het Tilburgs Model, dat is gebouwd op deze uitgangspunten, is dat duidelijk zichtbaar.

Het Tilburgs Model krijgt in het begin van de jaren negentig veel aandacht. Maar er worden ook andere initiatieven genomen om de daadkracht van de gemeentelijke organisatie te verbeteren. De ontwikkeling van nieuw beleidsinstrumentarium als wijkperspectieven en stadsmonitors zijn hiervan twee voorbeelden. De politiemonitor is van dat laatste instrument het meest bekende voorbeeld. Daarnaast wordt informatietechnologie ingezet. Bijvoorbeeld bij de gemeentelijke sociale diensten. Met deze technologie kan de service aan de klanten worden verbeterd. Maar het wordt zo ook eenvoudiger om als sociale dienst controles uit te voeren. Door middel van de koppeling van bestanden kunnen fraude en bedrog beter en sneller worden opgespoord. Met als uiteindelijk doel het verbeteren van de kwaliteit van de gemeente als bedrijf.

Breng de raad in positie: power to the council

Een laatste aangrijpingspunt in het proces van politieke en bestuurlijke vernieuwing betreft de positie van de raad zelf. In discussies over de raad, wordt al aan het einde van de jaren tachtig geconstateerd dat van de formele krachtige positie van de raad in de praktijk te weinig terecht komt. Niet de raad, maar de ambtelijke organisatie en het college spelen de eerste viool in de lokale democratie. De raad kan slechts op grote afstand volgen. In deze zin is er in de lokale democratie wel sprake van monisme. Maar niet zoals bedoeld in de wet waarin wordt gesteld dat de raad het hoogste orgaan is. Er is eerder sprake van een omgekeerd monisme.

Gegeven deze analyse van de krachtsverhoudingen in de lokale democratie, richt het proces van politieke en bestuurlijke vernieuwing zich ook op de versterking van de raad. De raad moet ten opzichte van college en ambtelijke macht weer in positie komen. Om dit te realiseren worden voorstellen gedaan om de raad beter en eerder te informeren. In enkele steden, zoals Den Haag, Zoetermeer, Voorburg en Heerlen, worden in het begin van de jaren negentig

met dit oogmerk zogenaamde raadsinformatiesystemen ontwikkeld. Deze systemen stellen de raadsleden in staat om met een druk op de knop zich op de hoogte te stellen. Hoe staat het met de uitvoering van deze motie? Wat weten we over de werkloosheid in onze stad? Wat heeft het college een jaar geleden toegezegd? Hoe staan we er op het gebied van het vrijwilligerswerk voor in vergelijking met tien jaar geleden? Wat doen ze in andere steden aan kinderopvang?

Het zijn allemaal vragen waarop het raadsinformatiesysteem snel antwoord zou moeten kunnen geven. En met die antwoorden wordt het voor raadsleden een stuk eenvoudiger het beleidsproces te beïnvloeden.

Daarnaast krijgt in bepaalde steden het raadsonderzoek vorm. In Arnhem wordt naar aanleiding van een publicatie in Vrij Nederland, een onderzoeksc commissie ingesteld om de eigen cultuur en structuur kritisch tegen het licht te houden. In andere steden, zoals Rotterdam, krijgt de raad de beschikking over een onafhankelijke rekenkamer. Andere gemeenten stellen een apart budget in waarmee de raad onderzoek kan uitvoeren.

Om de macht van de raad te versterken worden door verschillende gemeenten initiatieven genomen om het raadswerk te ondersteunen. Door bijvoorbeeld te zorgen voor extra middelen voor fractie-ondersteuning. Of door het bieden van faciliteiten waardoor het raadswerk wordt gefaciliteerd en raadsleden zich minder hoeven te bekommeren om paperclipjes en kopieën. Zodat er meer tijd overblijft voor het eigenlijke (inhoudelijke) raadswerk.

Tenslotte worden in bepaalde steden en dorpen de commissies van advies en bijstand benut om de raad meer in positie te brengen. Door het voorzitterschap aan raadsleden te laten, zouden raadsleden meer invloed kunnen krijgen op de agenda van commissies. Daarnaast wordt in verschillende steden het fenomeen van de raadscommissies aangegrepen om de raad eerder te informeren over onderwerpen. Door te werken met startnotities kan de raad zijn mening geven voordat er sprake is van een concreet raadsvoorstel. Op deze manier kan de raad eerder invloed uitoefenen op het beleidsproces.

Het tijdelijke effect van politieke en bestuurlijke vernieuwing

Bij de start van het proces van politieke en bestuurlijke vernieuwing overheerst het optimisme. Het gevoel bestaat dat met dit proces het gevoel van onbehagen en onvrede over de raad kan worden weggenomen. De eerste ervaringen zijn ook positief. In eerste instantie worden ook met volle overgave de instrumenten van politieke en bestuurlijke vernieuwing gepresenteerd. Amsterdam is trots op zijn interactieve stadsdebatten. Den Haag heeft een zelfde gevoel over zijn wijkgesprekken. Rotterdam spijkt met de sociale vernieuwing aan de weg. Utrecht is zeer tevreden over het wijkgericht werken. Tilburg wint met zijn Model internationale prijzen, terwijl Deventer blij is met de successen die worden geboekt met de Deventer wijkaanpak.

Na enige tijd verloopt dat positieve gevoel echter. De initiatieven van politieke en bestuurlijke vernieuwing blijken voor de politici en bestuurders een zekere

verademing. Het blijkt echter zeer moeilijk om burger te betrekken bij deze initiatieven. Laat staan met deze initiatieven hun houding ten aanzien van de lokale democratie te beïnvloeden. Dat wordt pijnlijk duidelijk bij het Amsterdamse referendum over de 'autoluwe' binnenstad. Als aan het einde van de avond blijkt dat het referendum geen grote groepen kiezers heeft weten te motiveren tot een gang naar de stembus, spreekt burgemeester Van Thijn over een bijna-fiasco. Als bestuurders deze woorden gebruiken, is het voor iedereen duidelijk dat het referendum een mislukking is geworden. Het referendum heeft in ieder geval niet gebracht wat in het kader van het proces van politieke en bestuurlijke vernieuwing werd verwacht.

In Den Haag wordt bij de groots opgezette wijkavonden een gelijksoortige ervaring opgedaan. Wat de start had moeten zijn van een nieuwe, mooie relatie tussen kiezers en gekozenen wordt voor de laatste groep een nachtmerrie. De opgekomen burgers grijpen volgens de aanwezige verslaggever van het blad Binnenlands Bestuur, de avonden aan om een emmer stront over de raadsleden uit te gooien. Omdat de avonden geen constructieve bijdragen opleveren, besluit het Haagse gemeentebestuur de wijkbijeenkomsten geen vervolg te geven.

Op zoek naar een verklaring

Na de euforie van het eerste moment van politieke en bestuurlijke vernieuwing, slaat de twijfel en onzekerheid opnieuw toe. De vernieuwing brengt niet hetgeen was verwacht. Het gevoel van onbehagen en onvrede komt weer op. Of liever: blijft bestaan. De vernieuwers van het eerste uur gaan op zoek naar de oorzaak van de tegenvallende vernieuwing. De oorzaak hiervan wordt gevonden in de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan veel initiatieven van politieke en bestuurlijke vernieuwing. Die initiatieven zijn voornamelijk aanpassingen van het bestaande systeem. De initiatieven gaan uit van de bestaande rolverdeling tussen burgers, raadsleden en professionals. De initiatieven proberen de verschillende partijen te ondersteunen bij het vervullen van hun klassieke of traditionele rol. De vraag of die invulling van die rol nog wel gewenst is in de huidige samenleving, wordt niet gesteld. Er worden ook geen vragen gesteld over de wijze waarop het democratisch systeem is georganiseerd. De organisatie is in principe goed. Er moeten alleen maatregelen worden genomen om die organisatie weer goed te laten functioneren. Politieke en bestuurlijke vernieuwing beperkt zich in dit opzicht tot het sleutelen aan het bestaande systeem. Zodat dat weer als vanouds kan functioneren.

3.2

Van sleutelen naar coproductie

Na de eerste tegenvallende ervaringen worden openlijk vraagtekens geplaatst bij het nut van dat 'sleutelen'. Er wordt betwijfeld of het systeem - dat eigenlijk al zo'n 150 jaar oud is - nog wel aansluit bij de huidige context. Zijn veel burgers niet te deskundig om zich te willen beperken tot het alleen kenbaar maken van een (digitale) opvatting over een maatschappelijk

probleem? Zijn de burgers niet teveel geëmancipeerd om politici *carte blanche* te geven voor vier jaar? Zijn de maatschappelijke problemen waarmee de lokale democratie wordt geconfronteerd niet te complex om vanuit de beschermde omgeving van het stadhuis effectief tegemoet te kunnen treden? Zijn de raadsleden in de 'ontzuilde' samenleving nog wel verzekerd van voldoende inhoudelijke *input* en maatschappelijk draagvlak om met gezag belangrijke beslissingen te nemen?

Al deze vragen zijn in het midden van de jaren negentig voldoende aanleiding om kritische kanttekeningen te maken bij de eerste fase van het proces van politieke en bestuurlijke vernieuwing. De eerste fase heeft, zo luidt de conclusie op dat moment, zich te weinig rekenschap gegeven van de veranderende samenleving. Hierdoor mislukken de initiatieven. Eenvoudigweg omdat alleen sleutelen aan het systeem niet meer voldoende is. Het systeem moet fundamenteel worden aangepast. De rolverdeling waarin burgers hun mening kenbaar maken over voorstellen en plannen, die politici hebben gemaakt en op basis waarvan die politici zelf beslissingen nemen die vervolgens worden uitgevoerd door ambtenaren, sluit niet meer aan bij de werkelijkheid. Wil de lokale democratie zich echt herwinnen, moet ze die veranderende werkelijkheid als uitgangspunt nemen.

In dit klimaat komt de term 'coproductie' op. Het is het antwoord van bestuurskundigen en later lokale politici op de tegenvallers in het proces van politieke en bestuurlijke vernieuwing. Coproductie gaat niet uit van de bestaande rolverdeling tussen burgers, politici en ambtenaren. Er wordt verondersteld dat burgers een veel actievere rol willen en kunnen spelen in het beleidsproces. Niet om alleen maar hun mening te geven over voorstellen die uit de politiek zijn gekomen. Maar om mee te denken over de problemen en kansen in buurten, dorpen en steden. Om vervolgens een actieve inbreng te hebben in de zoektocht naar oplossingen en betrokken te zijn bij het in praktijk brengen van die oplossingen.

Bij coproductie worden politici, burgers en professionals vanuit hun verschillende rollen min of meer elkaars gelijken. Iedereen heeft vanuit een eigen autoriteit een inbreng. Burgers ontlene hun autoriteit aan het feit dat het beleid over hun straat, buurt, organisatie of werk gaat. Professionals en ambtenaren kunnen zich beroepen op een autoriteit omdat zij deskundig zijn. En politici kunnen met recht een inbreng claimen, omdat zij door de bevolking zijn gekozen. Omdat iedereen vanuit een specifieke autoriteit recht heeft op een rol, wordt vanuit een gezamenlijk verantwoordelijkheid gewerkt aan succesvol lokaal beleid.

Beleid komt niet meer van achter de tekentafel vandaan, maar krijgt vorm in de praktijk van alledag. De lokale democratie vermaatschappelijkt zich zo. Het proces van vernieuwing verandert daarmee van kleur. Het streven naar vervolmaking van het bestaande systeem ('sleutelen') wordt ingeruild voor dat van vermaatschappelijking ('coproductie').

In theorie is coproductie het 'juiste' antwoord op de veranderende context van complexe problemen, 'verzelfstandigde' burgers en deskundige professionals. In de praktijk worden ook zichtbare successen geboekt. Het opzoomeren in Rotterdam wordt vaak als voorbeeld genoemd. Er kan ook worden gewezen op de wijze waarop Deventer de besluitvorming en uitvoering over het verkeer in wijken heeft georganiseerd. Of naar de wijze waarop in een klein dorp als het Brabantse Udenhout de komst van een asielzoekerscentrum in goede banen is geleid toen het in de vorm van een coproductie werd opgepakt. Terwijl de manier waarop de regio Zuid-Oost-Brabant reageert op de economische malaise, duidelijk maakt dat een actief samenspel van maatschappelijke partijen als bedrijfsleven, vakbonden, Kamer van Koophandel, Technische Universiteit, Hogescholen en politieke partijen ook in de harde sfeer tot successen kan leiden.

Het begrip coproductie voorziet in het midden van de jaren negentig in een behoefte. Het valt op vruchtbare bodem. Het slaat aan bij politici en burgers. In korte tijd staat het hoog op de agenda van de lokale democratie. Iedere gemeente doet aan coproductie of aan de daaraan sterk verwante interactieve beleidsvorming. Een gemeente die dat niet doet, loopt sterk achter. Coproductie wordt in dit opzicht een nieuw geloofsartikel.

*Opnieuw de teleurstelling
de frustrerende interactie*

Coproductie is enige tijd 'het' antwoord op het gevoel van onbehagen en onvrede. Net zoals het proces van politieke en bestuurlijke vernieuwing dat enige tijd is geweest. Maar net zoals bij politieke en bestuurlijke vernieuwing, blijkt 'het' antwoord aan erosie onderhevig. Want opnieuw slaat kritiek langzaam maar zeker toe. Bij de verschillende partijen is die irritatie op uiteenlopende manieren zichtbaar.

Bij burgers bestaat nogal eens het gevoel dat 'coproductie' vooral een mooie intentie van bestuurders is. In de praktijk zou er echter te vaak te weinig van terecht komen. Burgers herkennen in de uiteindelijke producten te weinig van hun inbreng. En haken daarom teleurgesteld af. Want als er na drie avonden praten, conclusies worden getrokken die ogenschijnlijk geen verband hebben met de standpunten en suggesties van burgers, zullen ze weinig reden zien om een volgende keer het gesprek met de politiek aan te gaan. Bij het Nijmeegse Grotestedenbeleid was dit gevoel bij veel bewonersorganisaties duidelijk zichtbaar. Ze hebben druk meegesproken over de Nijmeegse inzet. Om vervolgens te constateren dat in de uiteindelijke plannen er nauwelijks aandacht is voor de concrete zaken waarmee ze in hun wijk te kampen hebben.

Ook bij politici leidt de roep om coproductie tot een zekere irritatie. Meestal uiten ze die niet openlijk. Coproductie is immers een nieuw geloofsartikel. In het gedrag is echter wel duidelijk merkbaar dat van de met de mond beleden coproductie in de praktijk vaak weinig terecht komt. Op zichzelf is dat ook niet vreemd. De beelden die politici hebben van burgers maken het niet eenvoudig

burgers een gelijkwaardige positie te gunnen. Want in de ogen van veel politici zijn burgers vaak uiteindelijk onvoldoende deskundig. De problemen zijn vaak te complex waardoor het voor burgers te moeilijk is om tot een goede afweging te komen. Bovendien zijn zij niet uit op het algemeen belang maar vooral op het eigen belang. Hierdoor kunnen bepaalde groepen, die niet in staat zijn hun mening kenbaar te maken, wel eens de dupe kunnen worden van al die coproductie in de lokale democratie. Zeker omdat al die maatschappelijke organisaties vaak nauwelijks democratisch te controleren zijn. En zij in tegenstelling tot de raadsleden in de openbaarheid ook vaak geen verantwoording hoeven af te leggen. Deze - vaak oprechte - normatieve opvattingen maken duidelijk dat veel politici ondanks hun mooie woorden, uiteindelijk weinig affiniteit hebben met een vermaatschappelijking van de lokale democratie.

Tenslotte wordt er vanuit de hoek van professionals steeds meer kritiek geuit op de coproductie van beleid. Want inbreng van burgers en politici is weliswaar aardig, maar leidt dat niet tot teveel compromisvorming bij beslissingen? Zou het 'mooie' Haagse stadhuis er wel zijn gekomen als dat interactief tot stand had moeten komen? Leidt coproductie niet tot de overwinning van de grauwe middelmaat, zoals publieke oordelen bij prijsvragen over grotere projecten steeds laten zien? Zouden er nog wel vernieuwende ontwerpen worden gekozen als beslissingen over bijvoorbeeld woonwijken alleen nog maar in de vorm van coproductie worden genomen.

De kritiek van de professionals sluit ook aan bij een meer ideologisch gefundeerde kritiek op coproductie. Want hoe worden controversiële onderwerpen in coproductie aangepakt? Is het *überhaupt* wel mogelijk om gevoelige keuzen in samenspraak met betrokken burgers te maken? Leidt dat niet te vaak tot het afschuiven van dergelijke 'hete' aardappels? En is coproductie eigenlijk geen brevet van onvermogen van politici? Het is toch hun taak om keuzen te maken? Daarvoor zijn ze toch gekozen? Daarvoor hebben ze toch steun van kiezers gevraagd? Ze moeten toch een visie hebben op maatschappelijke vraagstukken en ontwikkelingen? En ze moeten steun voor die visie verwerven bij betrokken burgers? Om zo draagvlak te krijgen voor beslissingen die op basis van die visie worden genomen. Dat is toch uiteindelijk hun vak?

Het vaste patroon van opkomende kritiek

Op dit moment komt de kritiek op coproductie langzaam maar zeker op. Eerst zullen er vooral vragen worden gesteld. Vragen over de effecten van de coproductie. Leidt het wel altijd tot meer draagvlak? Blijft weerstand tegen bepaalde beslissingen ondanks alle interactiviteit niet gewoon bestaan? Later zullen er openlijk kanttekeningen worden geplaatst bij de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan coproductie. Over de rol van de politiek. Maar vooral ook over de veronderstelde inbreng en betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties. Gaat de coproductie niet teveel uit van een te

romantisch beeld van betrokken burgers die bereid zijn hun deskundigheid en ervaring in te zetten voor het algemeen belang? Tenslotte zullen er karikaturen van coproductie worden gemaakt. Net zoals dat is gebeurd bij politieke en bestuurlijke vernieuwing.

Op dat moment zal blijken dat het antwoord van de coproductie het gevoel van onvrede en onbehagen over het functioneren van de lokale democratie niet blijvend heeft kunnen wegnemen. En dan zal opnieuw dat gevoel de kop opsteken. Dan zullen opnieuw kritische noten worden gekraakt over de kwaliteit van de lokale democratie. Ongeacht de prestaties die worden geleverd. En ongeacht 'objectieve' gegevens over de wijze waarop het politieke en democratische proces verloopt.

Twee antwoorden: de vernieuwing bestreden of de blijvende zoektocht

Dit gegeven kan tot twee conclusies leiden. Allereerst kan de steeds weer terugkerende kritiek aanleiding zijn om deze niet meer serieus te nemen. Wat er ook gebeurt, na verloop van tijd ontstaat er toch weer kritiek. Waarom dus al die energie gestoken in discussies over kwaliteit en die zoektochten naar verbeteringen? Zeker omdat het objectief niet nodig is. Kijk naar de huidige prestaties van de lokale democratie en de gegevens over het proces. In deze benadering is het beter om niet nog een keer opnieuw te proberen de carroussel van vernieuwing te laten draaien. Er kan beter voor een radicaal andere benadering worden gekozen: het actief bestrijden van de permanente kritiek op democratie en politiek. Zeker omdat van al die kritiek een *self fullfill'*ende werking uitgaat. Als steeds maar wordt gezegd dat de lokale democratie niet deugt, wordt het voor steeds meer kiezers vanzelfsprekend dat na te zeggen. Als steeds maar weer wordt gezegd dat lokale politici niets kunnen, wordt dat voor steeds meer kiezers de werkelijkheid. En hebben ze daarmee een goede en 'objectieve' reden de lokale politiek links te laten liggen en kritiek te hebben op de gevestigde lokale politiek. 'Want iedereen zegt toch, dat die lokale democratie niets meer voorstelt'. Een actieve bestrijding van die constante toberigheid is daarom van belang.

Er bestaat ook een tweede optie om om te gaan met de nooit verstommende kritiek op de lokale democratie. Een optie waarin niet wordt gestopt met het zoeken naar vernieuwing. Maar waarin juist steeds opnieuw gezocht wordt naar mogelijkheden voor aanpassing en vernieuwing. Niet omdat deze 'objectief' nodig zouden zijn. De cijfers laten zien dat dat niet echt nodig lijkt. Ook niet omdat de zoektocht er uiteindelijk toe zal leiden dat het instrument - moeder der aller vernieuwingsinstrumenten - zal worden gevonden. En vervolgens de lokale democratie een ideale toestand heeft bereikt. Het zou naïef zijn te veronderstellen dat er sprake zou kunnen zijn van een optimale lokale democratie. Desondanks blijft het belangrijk steeds weer opnieuw te zoeken naar mogelijkheden voor verbeteringen en vernieuwingen van de lokale democratie. Vooral omdat die zoektocht ook een sterke symbolische waarde heeft. De permanente vernieuwing maakt duidelijk dat 'de democratie er toe doet'.

In deze tweede optie wordt aanvaard dat het applaus voor specifieke vernieuwingsinstrumenten of vernieuwingsmethodieken na verloop van tijd altijd zal verstommen. Omdat de behoefte aan vernieuwing van de lokale democratie uiteindelijk nooit stopt. Of beter gezegd, omdat na verloop van tijd de verfrissende werking van de vernieuwing is uitgewerkt. En dan de tijd is aangebroken voor nieuwe instrumenten en inzichten. Mensen of partijen die zich geheel hebben geïdentificeerd met een bepaalde vorm van vernieuwing of een bepaald instrument, zullen rekening moeten houden met het feit dat de tijd hun 'vernieuwing' zal inhalen. Onder het motto 'de vernieuwing is dood, leve de vernieuwing' zullen in de tweede benadering dus voortdurend voorstellen voor nieuwe instrumenten en nieuwe methodieken moeten worden gedaan.

4. Slot: de (tijdelijke) vernieuwing in de nieuwe eeuw de roep om politiek leiderschap

Noch op grond van de prestaties, noch op grond van gegevens over het proces lijken zorgen om de kwaliteit van democratie en politiek noodzakelijk. Desondanks steekt het gevoel van onvrede en onbehagen over bijvoorbeeld de lokale democratie steeds opnieuw de kop op. Natuurlijk kan dat gevoel worden genegeerd.

Ikzelf voel me meer thuis in een tweede benadering. Hoewel het eigenlijk best goed gaat met de democratie, is het van belang om steeds maar weer opnieuw te zoeken naar mogelijkheden om de kwaliteit van de lokale democratie te versterken. Omdat daarmee duidelijk wordt gemaakt dat de democratie van belang is. In dit opzicht moeten de steeds weer opblaaiende discussies over de kwaliteit van democratie en politiek niet terzijde worden geschoven. Maar moet er net zoals al eerder is gebeurd, blijvend worden gezocht naar vernieuwing.

In het begin van de jaren negentig gebeurde dit met het proces van politieke en bestuurlijke vernieuwing. De pleidooien voor coproductie verdrongen medio jaren negentig de eerste voorstellen van politieke en bestuurlijke vernieuwing. Op de drempel van de nieuwe eeuw komt de kritiek op de coproductie langzaam maar zeker op. De coproductie verliest enige glans. Tijd om na te denken over de volgende fase. Op welke manier kan de kwaliteit van de lokale democratie opnieuw worden versterkt? Hoe kan de nieuwe fase in het permanente vernieuwingsproces vorm en inhoud krijgen?

Naar mijn gevoel zal het in de discussie over de kwaliteit van de lokale democratie de komende tijd vooral gaan om de vraag hoe de politiek zich blijvend weet aan te passen aan de steeds snellere veranderingen in de omgeving waarin ze functioneert. De kwaliteit van de lokale democratie zal in het begin van de nieuwe eeuw vooral worden bepaald door de kunde van politici en bestuurders. De kunde om om te gaan met steeds meer onzekerheden, met steeds meer dubbelzinnigheden in de samenleving, met steeds meer volwassen burgers, met steeds meer deskundige organisaties en

instellingen en met steeds snellere en minder beheersbare media.

De kans dat de lokale democratie over deze kunde gaat beschikken wordt naar mijn gevoel bepaald door drie factoren. Allereerst is de stijl van besturen van groot belang. Is de lokale democratie in staat om op grond van gelijkwaardigheid de omgeving te inspireren en te betrekken. Daarnaast is de stijl van communicatie van belang. In de huidige samenleving moet deze transparant zijn. Het zelf willen geven van eerlijke en volledige informatie is van eminent belang om als lokaal bestuur overeind te blijven. Een laatste factor die bepalend zal zijn voor de kunst van het lokaal besturen heeft hiermee te maken. Het betreft de stijl van verantwoorden. In hoeverre zijn politici en bestuurders bereid en in staat verantwoording af te leggen aan de samenleving. Welke keuze heb je als politicus gemaakt? Waarom heb je die keuze gemaakt? En wat heeft die keuze uiteindelijk opgeleverd? Deze vragen worden te weinig gesteld. En als ze al gesteld worden, worden ze zelden publiekelijk beantwoord. In de huidige samenleving verlangen steeds meer burgers echter dat politici verantwoording afleggen. Dat heeft natuurlijk enkel zin als politici en bestuurders bereid zijn geweest verantwoordelijkheid te nemen. In dit opzicht zijn verantwoording afleggen en verantwoordelijkheid nemen, twee kanten van dezelfde medaille. Een medaille die voor de kwaliteit van de lokale democratie van steeds meer betekenis wordt.

Deze drie factoren - stijl van besturen, stijl van communicatie en stijl van verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen - zijn bepalend voor de vraag of de lokale democratie over de kunde beschikt om met de steeds snellere veranderingen in de samenleving om te gaan. Het begrip 'politiek leiderschap' is de uitdrukking van deze kunde. Politiek leiderschap betekent dat de lokale democratie in staat is de buitenwereld te inspireren. Te inspireren door een verhaal met daarin een duidelijke richting voor de toekomst van een stad of dorp. Waarbij en waardoor de buitenwereld zich uitgedaagd voelt een actieve rol te spelen. Waarbij open en eerlijk met de betrokkenen wordt gecommuniceerd over afwegingen en keuzen die worden gemaakt. En waarbij politici en bestuurders niet alleen in de beschermde omgeving van het stadhuis, maar ook in de samenleving bereid zijn hun keuzen en de consequenties van hun keuzen te verdedigen.

Politiek leiderschap is - meer dan coproductie - hetgeen de lokale democratie op dit moment nodig heeft. Leiderschap is op dit moment onontbeerlijk - meer dan interactieve beleidsvorming - om de kwaliteit van de lokale democratie verder te versterken.

Bijlage IV

Vervagend constitutioneel besef W. Breedveld, politiek journalist

1.

Inleiding

Dagelijks staan machtige (semi-)publieke organisaties klaar om de burger op zijn wenken te bedienen, variërend van een rijk geschakeerd aanbod aan sociale zekerheid, tot het in naam van de democratie en de menselijkheid inrichten van een veilige haven in Srebrenica. Meestal gaat het goed. Een enkele keer ook niet, maar dan is het vaak ook goed fout. Dan is er al gauw sprake van een affaire, waarin de autoriteiten niet zelden hopeloos verstrikt raken in de vraag wie er verantwoordelijk is voor wat en vooral ook welke consequenties dit dient te hebben. Het zijn kwesties die zich vaak over een reeks van jaren uitstrekken, zoals de IRT-affaire, de nasleep van de Bijlmerramp, of het onderzoek naar de ware gebeurtenissen tijdens en na de val van de Bosnische enclave Srebrenica. Het zijn deze affaires die de burger opzadelen met het onbehaaglijke gevoel, dat er zoiets als een overheidsop treden bestaat, waar niemand greep op heeft. Dat onbehagen is er vervolgens weer de oorzaak van dat betrokken partijen, mede ook dankzij de grote media-aandacht, tot het uiterste geprikkeld raken, overigens zonder dat dit tot bevredigende resultaten lijkt te leiden. Integendeel zelfs. De affaires van de laatste jaren lijken steeds vaker uit te lopen op een regelrechte oorlog tussen de politiek verantwoordelijken en de hun ondersteunende ambtenaren. Zo zijn we er getuige van hoe politici met veel spierballenvertoon 'hun' politiek primaat bevestigen en ambtenaren soms letterlijk het loodje moeten leggen, zoals de voorzitter van het college van procureurs-generaal, Docters van Leeuwen, politiechef Brinkman, of de secretaris-generaal van Economische Zaken, Sweder van Wijnbergen. Politici verdedigen hun handelswijze met een beroep op het laakbare gedrag van deze ambtenaren, die met hun eigenmachtig optreden hun boekje verre te buiten zouden zijn gegaan. Als die perceptie juist is, zou de burger volmaakt vrede kunnen hebben met deze wijze van afhandelen.

Maar zo is het niet, althans niet altijd. Mede om die reden is de verleiding groot de oplossing van het probleem vooral te zoeken in een juiste afbakening van de competenties tussen die twee overheidsdienaren, waarbij grofweg een keus kan worden gemaakt tussen het aanhalen van de ambtelijke teugels, terug naar een ambtelijke functie-uitoefening in Weberiaanse zin, of voor de op meer moderne leest geschoeide principes van *good governance* of ook wel *reinventing government*. Ik zal die verleiding onderdrukken. Mijn stelling is dat ambtenaren en politici bij elkaar horen, of ze het nu leuk vinden of niet. In een nauwkeurige beschrijving van de juiste verhouding tussen die twee zal stellig enige winst te boeken zijn, maar ik heb niet de indruk dat daar de kern van het probleem

ligt. Sterker nog, door toch telkens weer de oplossing in die relatie te willen zoeken, lijkt het probleem alleen maar ingewikkelder te worden.

Onderstaand zal ik daarom een poging ondernemen het probleem te plaatsen binnen het constitutioneel verband waarin zowel politici als ambtenaren opereren. In zo'n verband staan de verschillende machten in de samenleving in een bepaalde verhouding tot elkaar, zijn die machten ook van elkaar te onderscheiden en is er sprake van countervailing power. Is mijn indruk juist, dan zou het wel eens zo kunnen zijn dat het zich voordoen van de huidige problemen hun oorsprong vinden in een vervagend constitutioneel besef.

2.

Een behaaglijk warm zwembad

In 1987 vertelde oud-premier Jelle Zijlstra me hoe hem, kijkend naar het hedendaagse politieke bedrijf, wel eens het gevoel besluipt dat hij in de jaren vijftig op een andere planeet moet hebben geleefd. Toen was er nog sprake van afstand tussen de verschillende organen van het staatsbestel en stonden het kabinet en het parlement in een dualistische verhouding tot elkaar. Zoals hij het zich herinnerde: "Stel je voor, in 1953 trad ik aan als piepjong en politiek onervaren minister van Economische Zaken. Ik nodigde Schouten, onze toen al oude en ervaren ARP-voorman en fractievoorzitter uit op mijn departement. Wat vaderwoorden van zijn kant zou ik ongetwijfeld kunnen gebruiken, dacht ik en misschien stelt hij het van zijn kant ook wel op prijs om contact met mij te onderhouden. Fout. Ik zal nooit vergeten hoe hij plechtstatig tegensputterde. Excellentie, zei hij, dat is niet goed. We hebben beiden onze verantwoordelijkheid. U achter de regeringstafel en ik ervoor. Het klonk of hij een van de tien geboden opzegde. En eerlijk gezegd vond ik het wel best zo."¹ (Zijlstra in: 'Voor de eenheid van beleid', p. 210).

Nu daarentegen, vervolgde Zijlstra zijn uiteenzetting, hebben Kamerleden en bewindslieden zich in een 'behaaglijk warm zwembad' genesteld. Ze kunnen het goed met elkaar vinden en praten met elkaar de zaken door en zo is het monisme op kousenvoeten het huis in geslopen. En op dit punt aangekomen stak hij warempel een preekje af: "Het ondergraven van het dualisme heeft er uiteindelijk toe geleid dat de regeerkracht is aangetast. Al die bemoeizucht heeft tot resultaat gehad dat de regering steeds meer taken op zich is gaan nemen. We zijn in een situatie beland waarin de staat onder de eigen taken dreigt te bezwijken, de wezenlijke taken niet meer aankan. Het wordt hoog tijd om in te zien dat die keizer geen kleren aan heeft. Vroeger kon je als minister nog in alle rust een wet voorbereiden. Tegenwoordig is het een ingewikkeld, onoverzienbaar interdepartementaal proces waar soms geen touw meer aan vast te knopen is. Als minister ben je

¹ W. van Drimmelen, et al. (1987) *Voor de eenheid van beleid : beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken*. Samengest. door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: 's-Gravenhage : Staatsuitgeverij.

zwaar overbelast. Tijd voor enige bezinning of creatieve arbeid is er niet. Daar komen ongelukken uit voort” (Zijlstra, p. 215).

Praat van een ouwe brombeer? Het zou kunnen. Toch moest ik er telkens aan denken als er weer eens geruzied werd over een al te gedetailleerd regeerakkoord, of ik op de tribune in slaap dreigde te sukkelen als de Kamer bezig was zich te verslikken in het zoveelste detail. De door Zijlstra zo verfoeide ‘osmose’ tussen fracties en kabinet werd me zelfs tot as in de mond toen in de jaren tachtig VVD-fractievoorzitter Nijpels zijn ‘strategisch monisme’ bij vlagen schaamteloos omzette in een dualistisch getinte nederlagenstrategie, zodra hem dat beter in de kraam te pas kwam. Trouwens, hoeveel respect verdient een parlement dat zijn vrije woord langs voorspelbare lijnen laat regisseren vanuit het Torentje aan de Hofvijver, of dat nu door Lubbers of door Kok wordt bewoond?

Zeker, ik weet ook wel dat je deze verhalen kunt ondervangen met het argument dat het parlement, althans de partijen van de regeringscoalitie, het zo nadrukkelijk hebben gewild. Je kunt zelfs de stelling verdedigen dat langs die weg het parlement en daarmee dus ook de kiezer een behoorlijke vinger in de pap heeft gekregen. De vroegere fractievoorzitter van het CDA, Bert de Vries, vleide zich zelfs met de illusie met behulp van het monisme het beste van twee werelden te kunnen verenigen: eerst speel ik het via de binnenband, via het torentje dus en lukt dat niet dan kan ik het altijd nog via de buitenband spelen, in het parlementaire debat, sprak hij. Ik twijfel er niet aan dat het hem op die manier wel eens een enkele keer gelukt zal zijn het spel naar zijn hand te zetten. Maar ik weet ook dat dit op zijn collega-fractievoorzitter ter overzijde, de CDA-senator Ad Kaland weinig indruk maakte. Hij meende tenminste zijn collega’s van de Tweede Kamer te moeten omschrijven als ‘stemvee’. En onder ons gezegd: niet voor niets stond De Vries te boek als de ‘stofjas’ en werd Lubbers met gepaste eerbied de zonnekoning genoemd.

Men moet mij daarom maar niet kwalijk nemen dat Zijlstra’s zwembad door de jaren heen tot mijn verbeelding is blijven spreken. Vergis ik me niet, dan is de aantrekkelijkheid van deze ambiance er zelfs de voornaamste oorzaak van dat het parlement als het ware sluipenderwijs de bureaucratie is ingezogen. Onder het motto van meepraten en meedenken lopen Kamerleden tegenwoordig met stapels notities en rapporten onder de arm, die zich krap een week eerder nog in de loodgieterij van de minister bevonden. Je zou het vooruitgang kunnen noemen dat ministers en Kamer tegenwoordig gelijk op delen in de overvloed aan informatie over alle mogelijke beleidsterreinen, dat ze hun baantjes mogen trekken in hetzelfde zwembad. Maar het is op zijn minst ook een forse stap achteruit. Is de volksvertegenwoordiging in dit zwembad zichzelf nog wel? Wie denkt zij nog te kunnen vertegenwoordigen, ingebed als ze is in de probleemdefinities van de uitvoerende macht? Wat valt er zo nog te debatteren? Hoe zouden die twee in dat comfortabele zwembad nog ernstig van mening kunnen verschillen?

De laatste jaren hield VVD-leider Bolkestein de schijn nog wel eens hoog. En inderdaad mochten we menig markante uitspraak noteren, maar uiteindelijk voegde hij of althans zijn fractie zich meestal naadloos in het monistische proces. Als het er op aan kwam ontbrak het Bolkestein aan het geduld of de vechtlust om erop toe te zien dat zijn opvattingen ook daadwerkelijk het staatsblad haalden. Hij had zijn punt gemaakt.

Welwillend redenerend zou je dit monisme positief kunnen begroeten als het beste van ons hooggeprezen poldermodel. Hier is sprake van overleg, van het op elkaar afstemmen van opvattingen, van het creëren van draagvlak, van het legitimeren van beleid. Wordt het spel goed gespeeld dan is iedereen een tikkeltje tevreden, of zo men wil, ontevreden, maar echt slecht kun je het zelden noemen. Waarom zou het zo dan niet het beste zijn? Zeker nu het leven toch al zo bar ingewikkeld is? Dat is waar. Toch heb ik de indruk dat er iets niet deugt. Wat dat is blijkt nog het beste als er dingen fout gaan. Als we te maken krijgen met de onvermijdelijke affaires en – zie boven – de vraag naar de verantwoordelijkheid op tafel komt te liggen. Dan doet zich meestal de onbevredigende situatie voor dat eigenlijk iedereen verantwoordelijk is en dus niemand aanspreekbaar. Het is vanuit die als ongemakkelijk ervaren situatie dat de politiek tegenwoordig wat grommend kijkt naar de ambtenarij.

Op zichzelf kan het natuurlijk geen kwaad dat de politiek wat wantrouwig kijkt naar de vierde macht. Daar is ook alle reden toe. Per slot van rekening is het nog altijd zo dat ambtenaren het meeste te vertellen hebben in Den Haag. Tweede Kamer en ministers drukken wel hun stempel op politieke beslissingen, maar ze leggen het af tegen hun dienaren, zoals *NRC/Handelsblad* (23-10-1999) het proefschrift samenvatte van de bestuurskundige K. Peters over macht- en invloedsverhoudingen in de politiek. Ik laat hier verder in het midden of deze waarneming klopt (ik denk het wel), voor ons is vooral van belang of die machstuitoefening terecht is en voorts de vraag of er sprake is van misbruik. En zo ja, waaraan zou je dat vervolgens moeten afmeten? Misschien is het wel zo dat ambtenaren veel macht hebben, omdat de politiek, de Tweede Kamer en de ministers, het laten afweten.

Bovendien kan ik me niet aan de indruk onttrekken dat er in het oppoetsen van het politiek primaat ook een element van onbillijkheid zit. Waaruit dit bestaat is recentelijk aardig uit de doeken gedaan door de politicologen Jouke de Vries en Marcel van Dam. In hun recente studie signaleren zij de paradox hoe ambtenaren de afgelopen jaren nadrukkelijk uitgenodigd werden zich als publieke ondernemers te gedragen om vervolgens met een beroep op het politiek primaat de kous weer op hun kop te krijgen. Eerst werden ze uitgenodigd de regels soepel te hanteren, maar een geactiveerd politiek primaat dwingt hen weer de puntjes op de i te zetten. De conclusie van de auteurs: “Op basis van een louter wantrouwende benadering met

alleen ex post verantwoording is uiteindelijk resultaatgericht werken niet mogelijk: het zal slechts resulteren in risicomijdend gedrag”² (De Vries en Van Dam, p. 212).

3.

Een kantonaal dito

Kijken we vervolgens naar het constitutioneel verband waarbinnen dit alles zich afspeelt, naar onze rechtsstaat, dan tekent zich een tamelijk verontrustend beeld af. Zo’n constitutioneel verband veronderstelt immers dat de samenstellende delen tenminste een constituerend geheel vormen. Vorig jaar vierden we hier te lande met het nodige vertoon 150 jaar Grondwet, maar de laatste twintig, dertig jaar bestaat er voor de Grondwet als zodanig nauwelijks enige belangstelling. Iedere poging tot vernieuwing of wijziging werd gesmoord in een opmerkelijke lauwheid. Hooguit lopen de gemoederen wat op als het gaat over de gekozen burgemeester of het referendum.

Om het handboek van het Nederlands staatsrecht te citeren: “Een optimist kan hieruit concluderen dat de Grondwet blijkbaar een rustig en vanzelfsprekend bezit is (...) een pessimist zal vragen of er nog wel een besef bestaat wat de grote lijnen zijn en of het staatkundig leven niet met grote onverschilligheid aan de constitutionele vormgeving voorbijgaat. Zij spreken elkaar dan strikt genomen niet tegen, maar hun uiteenlopende waardering roept wel de vraag op, welke in de huidige staat de plaats, de functie en de kracht van de constitutie zijn. Doch met zulke vragen stelt men het veel verder strekkende probleem aan de orde, of het Koninkrijk der Nederlanden zichzelf niet heeft overleefd als soevereine staat en meer dan rijp is om op te gaan in een groter staatkundig verband, waar regering en parlement als kantonale dito de functies kunnen vinden, waarvan zij de stijl reeds lijken te hebben aangenomen.” (Van der Pot/Donner, p. 124)³

Ook deze waarneming laat zich relativeren met een verwijzingen naar enkele onvermijdelijke ontwikkelingen. Zo was er de afgelopen jaren sprake van een aanzienlijke verplaatsing van de macht, van Den Haag naar Brussel en van Den Haag naar de grote gemeenten en regio’s. Bovendien delegerde datzelfde Den Haag nogal wat macht aan verzelfstandigde of geprivatiseerde organen met een soms hybride-achtig uiterlijk. Bovendien kwam het marktdenken in zwang, waarmee ‘macht’ liever onder de tucht werd geplaatst van de markt, dan als vanouds toe te vertrouwen aan de politiek met de mogelijkheid van maatschappelijke – en democratische toetsing. Voorzover de gang van zaken nog problemen oproept, denkt men die op te kunnen lossen met behulp van interactieve besluitvorming,

² Jouke de Vries en Marcel van Dam (1998) *Politiek-bestuurlijk management : een blik achter de gouden muur* Alphen aan den Rijn: Samsom.

³ Van der Pot, Donner (1995) *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* .13e dr. / bew. door L. Prakke, J.L. de Reede, G.J.M. van Wissen. Zwolle: Tjeenk Willink.

waarmee de vroegere staat definitief 'leeg' gemaakt kan worden; vooralsnog alleen tot genoegen van de Tilburgse politicoloog Paul Frissen, die onlangs een enthousiast digitaal boekwerk opdroeg aan het fenomeen van 'de lege staat'.

Vraag is natuurlijk wat er op deze manier nog overgebleven is van de rechtsstaat zoals die in de vorige eeuw vaste vorm heeft gekregen. Die rechtstaat bepaalde dat er a. een grondwet, een constitutie is, welke bindende voorschriften bevat voor de betrekkingen van overheid en burgers, b. waarin een scheiding van machten wordt verzekerd, met name (1) wetgeving in overeenstemming met een parlement, (2) een onafhankelijke rechterlijke macht, die niet alleen geschillen tussen burgers onderling, maar ook die tussen overheid en burgers beslist, en (3) een bestuursoptreden dat op de wet berust, c en waardoor de grond- en vrijheidsrechten van de burgers worden omschreven en gewaarborgd (Van der Pot/Donner, p. 143).

Zo stelden de vaders zich een constituerend geheel voor. Veel daarvan is gelukkig nog steeds herkenbaar. Maar hier en daar zijn ook stevige haperingen te zien. Voorschriften voor de betrekkingen van overheid en burgers? Ze zijn er wel, maar ze zien er niet zelden uit als een doolhof en lijken meer en meer vervangen te worden door vormen van interactief bestuur en marktwerking. En dan die machtenscheiding. Het parlement krijgt in de oude opzet een stevige rol toebedeeld, maar blijkt in het huidige tijdgewricht de zwakke steen te zijn, opgeslokt als het is door de bureaucratie.

Mijn twijfel over met name dit laatste punt is inmiddels uitgegroeid tot zekerheid. In Openbaar Bestuur Magazine van deze zomer staat een verslag van een rondetafelconferentie over ICT, de moderne informatie- en communicatietechnologie, waarin vooral de bijdrage in het oog springt van het VVD-Eerste Kamerlid Marbeth Bierman-Beukema toe Water, oud-directeur Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorzieningen van het ministerie van BZK. Zij zegt: "Door de elektronische reacties en discussies weet de Tweede Kamer straks al bij voorbaat hoe honderdduizenden Nederlanders over een motie denken, nog voordat deze in stemming wordt gebracht. Geheid begint men dan in fractie en partijbestuur te zeuren: liever geen impopulaire dingen doen. De huidige discussie over het referendum is in dat licht gezien tamelijk irrelevant."

Daargelaten wat senator Wiegel van een opvatting vindt, die zijn spectaculaire 'nee' tegen het referendum onmiskenbaar tot een achterhoedegevecht stempelt, hier staat in alle eenvoud dat we straks dankzij de ICT precies kunnen weten wat het volk wil en voorts dat geen politicus het in zijn hoofd zal halen impopulaire dingen te doen en zo de wil het volk zal durven negeren. Maar weet het volk met zijn vaak tegenstrijdige verlangens eigenlijk wel wat het wil? Geen belasting willen betalen en toch aanspraak willen maken op

behoorlijke voorzieningen? Bij vlagen om de doodstraf roepen? Een oorlog willen uitvechten in Kosovo, maar geen slachtoffers aan onze kant willen accepteren?

Je kunt nog zo interactief je best doen, zulke tegenstrijdigheden laten zich lastig omsmeden tot wat heet een stevig draagvlak voor beleid, lijkt me. En zelfs als het interactieve beleid daarin al slaagt: wat doe je met kwesties waarin de helft plus één de doorslag geeft? De minderheid afblaffen? Of de minderheid paaien met zogenaamde win-win-oplossingen waar de meerderheid op haar beurt van gruwet? Ik geef het je te doen. Maar daar blijken de deelnemers aan het rondetafelgesprek toch anders over te denken. Sterker nog, zij verwachten dat we in het jaar 2030 helemaal geen Tweede Kamer meer nodig hebben.

De computer rekt bij elektronische debatten automatisch de grootste gemene deler uit. Kabinet en parlement, gemeenteraad of provinciebestuur verheffen deze uitkomst tot besluit, regel of wet. Zo simpel is het.

Mij daarentegen komt het voor dat we veeleer getuige zijn van een eruptie van een naïef geloof dat we dankzij de zegeningen van ICT eindelijk het aloude Griekse ideaal van de directe democratie gestalte kunnen geven. Daar nu geloof ik absoluut niet in. ICT en interactieve beleidsvorming zijn belangrijke hulpmiddelen om enigszins in kaart te brengen wat er onder het volk leeft, maar meer ook niet. Wat resteert is een politiek die het van de representatieve democratie moet hebben om de bestaande verschillen in banen te kunnen leiden. Daarvoor heb je politieke partijen nodig en vooral ook instituten zoals het parlement. Alleen in zo'n forum waarin hoor en wederhoor een plaats krijgen, waarin soms openlijk gestreden wordt, kunnen we in een samenleving op een herkenbare wijze de verschillen en de tegenstrijdigheden te boven komen.

Een interactief beleid die deze basisprincipes negeert, hoe goed ook ondersteund door ICT en hoe nuttig op zichzelf ook, is gebouwd op drijfzand.

4.

Een zelfbewust, politiek parlement

En zo kom ik langs een lange omweg toch weer uit bij het lauwwarme zwembad van Jelle Zijlstra. Kern van de zaak is dat we in een rechtsstaat kunnen beschikken over een krachtig en zelfbewust parlement; een parlement dat zich sterk bewust is van de eigen positie, op grond daarvan nauwkeurig definieert wat tot het politieke erf behoort en op basis daarvan stelling neemt. Dat betekent dat zo'n parlement zich tot de politieke hoofdzaken beperkt, de dilemma's onderkent, stelling neemt en het debat aangaat. In plaats daarvan zien we vaak een parlement dat afwacht waar de bureaucratie (of de minister) mee komt, of pas in actie komt als er ergens in de samenleving de stoppen doorslaan. Nuttig allemaal, maar vaak frustrerend, omdat de ministeriële

verantwoordelijkheid er niet echt door wordt geactiveerd. Dat laatste is hard nodig. Ministers moeten weten wat er in politiek opzicht van hen wordt verlangd. Ik maak me sterk dat als dat duidelijk is, de problemen met de bureaucratie als vanzelf in een ander licht komen te staan. Voor ambtenaren is immer het politiek primaat vanzelfsprekend. Alleen, het moet wel helder zijn waar het voor staat. Anders blijft het broddelwerk. Tot vreugde overigens voor de media, want voor hen geldt het aloude adagium: een ramp voor het land is een zegen voor de krant.

Rob

Bijlage V

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998

/95/

- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

Rob

Bijlage VI

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier; opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- *Verslag studiemiddag, Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

Bijlage VII

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- voorzitter : de heer **mr. H. J. E. Bruins Slot**
hoofddirecteur Informatie Beheer Groep
- vice-voorzitter : de heer **prof. dr. H.G. Sol**,
hoogleraar techniek, bestuur en management aan de
Technische Universiteit Delft.
- leden : de heer **prof. dr. H.B. Entzinger**,
hoogleraar algemene sociale wetenschappen aan de
Universiteit Utrecht;
- : mevrouw **mr. W.L. Gillis-Burleson**,
directeur Legato opleidingen;
- : de heer prof. **mr. P.F. van der Heijden**,
hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- : de heer **drs. P.J. Langenberg**,
hoofd afdeling Strategie & Beleid dIVV, gemeente
Amsterdam;
- : de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- : de heer ing. **E.M. Mastenbroek**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;
- : mevrouw **G.W. van Montfrans-Hartman**,
associée BCG;
- : de heer **prof. dr. C.D. van der Vijver**,
directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie,
Dordrecht;
- : mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
senior adviseur bij Deloitte & Touche Bakkenist;
- secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haften**,
(geen Raadslid)

